

FORHOLDET MELLOM PARTSINNSYN ETTER FORVALTNINGSLOVEN OG REGISTRERTES INNSYN ETTER PERSONOPPLYSNINGSLOVEN VED ENKELTVEDTAK



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 664
Leveringsfrist: 25.04.2010
Til sammen 17 955 ord

26.04.2010

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Tema for avhandlingen	1
1.2	Avgrensning og problemstillinger	2
1.3	Fremstillingen videre	4
<u>2</u>	<u>RETTSKILDEBILDET</u>	<u>5</u>
2.1	Forarbeider	5
2.2	Rettspraksis og forvaltningspraksis	6
2.2.1	Høyesterettspraksis	6
2.2.2	Lovavdelingens uttalelser	7
2.2.3	Sivilombudsmannens uttalelser	8
2.2.4	Datatilsynets uttalelser og personvernemndas praksis	9
2.3	Internasjonale kilder	9
2.3.1	EUs personverndirektiv	9
2.3.2	EF-domstolens praksis	10
2.3.3	Artikkel 29-gruppen	11
<u>3</u>	<u>HENSYNENE BAK INNSYNSREGLENE</u>	<u>12</u>
3.1	Innledning	12
3.2	Offentlighet	12
3.3	Materielt riktige avgjørelser og rettssikkerhet	15
3.4	Kontradiksjon og utredning	17

3.5	Tillit	19
3.6	Interessen i å være opplyst	20
3.7	Rettferdig og lovlig vedtaksprosess	20
3.8	Effektivitet	21
<u>4</u>	<u>FORHOLDET MELLOM LOVENES VIRKEOMRÅDER</u>	<u>23</u>
4.1	Geografisk virkeområde	23
4.2	Saklig virkeområde	26
4.2.1	Innledning	26
4.2.2	Behandling av saker som gjelder enkeltvedtak	27
4.2.3	Behandling av personopplysninger	35
4.2.4	Forholdet mellom virkeområdene	38
<u>5</u>	<u>REKKEVIDDEN AV INNSYNSRETEN</u>	<u>40</u>
5.1	Betydningen av personopplysningsloven § 6	40
5.2	Innsynsberettigede	42
5.3	Hvem innsyn kan kreves hos	47
5.4	Gjenstand for innsyn	52
5.5	Tidspunkt for innsyn	57
5.6	Merinnsyn	61
<u>6</u>	<u>GJENNOMFØRINGEN AV INNSYNSRETEN</u>	<u>63</u>
6.1	Fremsettelse av innsynsanmodning	63
6.2	Utlevering av informasjon	67

6.3	Saksbehandlingstid for innsynsbegjæringer	68
------------	--	-----------

7	<u>AVSLUTTENDE BEMERKNINGER</u>	<u>70</u>
----------	--	------------------

	<u>KILDEREGISTER</u>	<u>A</u>
--	-----------------------------	-----------------

7.1	Lover	A
------------	--------------	----------

7.2	Forskrifter	A
------------	--------------------	----------

7.3	Forarbeider mv	B
------------	-----------------------	----------

7.4	Konvensjoner	C
------------	---------------------	----------

7.5	Traktater	C
------------	------------------	----------

7.6	EU-direktiver	C
------------	----------------------	----------

7.7	EF-domstolen	C
------------	---------------------	----------

7.8	Uttalelser fra Artikkel 29-gruppen	D
------------	---	----------

7.9	Uttalelser fra Lovavdelingen	D
------------	-------------------------------------	----------

7.10	Uttalelser fra Sivilombudsmannen	E
-------------	---	----------

7.11	Bøker, artikler mv	E
-------------	---------------------------	----------

7.12	Undersøkelser	G
-------------	----------------------	----------

7.13	Henvisninger til internett	G
-------------	-----------------------------------	----------

1 Innledning

1.1 Tema for avhandlingen

Temaet for avhandlingen er forholdet mellom partsinnsynsreglene i forvaltningsloven¹ og reglene om rett til innsyn for registrerte i personopplysningsloven². Ønsket med oppgaven er så se på forholdet mellom innsynsreglene i de respektive lover i forbindelse med saker som gjelder enkeltvedtak.

“Enkeltvedtak” er avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jfr. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav b) sammenholdt med bokstav a). Beslutningsgrunnlaget enkeltvedtak hviler på består i stor utstrekning av personopplysninger.³ I hvert fall når vedtaket gjelder enkeltpersoner. Personopplysningene kan både referere seg til parter og til personer saken ikke direkte gjelder. Forvaltningsloven oppstiller regler for saksbehandlingen ved enkeltvedtak. Personopplysningsloven regulerer behandling av personopplysninger.

Den enkelte borgers rett til å vinne kunnskap om opplysninger som behandles av offentlig forvaltning betegnes blant annet som *innsynsretten*. Innsynsretten er en viktig dimensjon av *offentlighetsprinsippet* som innebærer at forvaltningens virksomhet skal være åpen for borgerne i den utstrekning det ikke er gjort unntak fra prinsippet i lov eller i medhold av lov.⁴ Offentlighetsprinsippet forbindes først og fremst med allmennoffentlighet som er en

¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

² Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31.

³ NOU 1997:19 s. 23.

⁴ Gisle m.fl. (2003) s. 203.

samlebetegnelse på ulike former for innsynsrett som tilkommer enhver.⁵ Allmennhetens rett til innsyn i offentlig sektor ble grunnlovsfestet i 2004 i Grunnloven § 100 femte ledd, første setning. Her slås det fast at “Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.” Andre former for innsynsrett tilfaller bare bestemte personer, herunder innsynsrett for parter og registrerte.

Kunnskap om opplysninger som angår en selv, setter individet i stand til å ivareta sine interesser i møte med offentlig forvaltning, eksempelvis ved å imøtegå, korrigere eller innrette seg etter den informasjonen som foreligger. Samtidig får den enkelte mulighet til å påse at forvaltningsorganet som har ansvaret for behandlingen av opplysningene etterlever reglene som gjelder for denne.

Forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18 andre ledd oppstiller regler om rett til individuelt innsyn i offentlig forvaltning. Forvaltningsloven § 18 gir parter i saker som gjelder enkeltvedtak rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) gir registrerte rett til innsyn i personopplysninger om vedkommende som behandles i både offentlig og privat sektor. Begge regelsett er sentrale eksempler på innsynsrett. Når personopplysninger behandles i tilknytning til enkeltvedtak får innsynsreglene i forvaltningsloven og personopplysningsloven samtidig anvendelse. Ønsket med oppgaven er derfor å gi en samlet analyse av disse innsynsrettighetene i forbindelse med enkeltvedtak.

1.2 Avgrensning og problemstillinger

Reglene om partsoffentlighet i forvaltningsloven § 18 gjelder – i tråd med lovens partsbegrep – både fysiske og juridiske personer. Da personopplysningsloven bare gir fysiske personer rettigheter, vil fokuset i oppgaven være på fysiske personers rett til innsyn i forbindelse med enkeltvedtak.

⁵ St.meld.nr.32 (1997-98) pkt. 3.1.

Det kan være grunn til å fremheve at reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven er plassert i kapittelet om saksforberedelsen ved enkeltvedtak. Som jeg kommer tilbake til gjelder innsynsretten i en viss utstrekning også før og etter saksforberedelsen. Jeg vil derfor belyse omfanget av innsynsretten generelt, både før saken er påbegynt, under saksforberedelse og etter at vedtak er truffet.

Hovedproblemstillingen knytter seg til rekkevidden av innsynsretten for parter og registrerte i saker som gjelder enkeltvedtak. Herunder reises flere underproblemstillinger som jeg nevner i den rekkefølgen de tas opp i den videre fremstillingen:

Jeg vil vie hensynene bak innsynsreglene en del oppmerksomhet. Selv om de overordnede formålene med reglene om partsinnsyn og registrertes innsyn skiller seg fra hverandre, vil jeg undersøke om de underliggende hensynene bak regelsettene kan være sammenfallende.

Et ytterligere spørsmål jeg vil vurdere er i hvilken utstrekning lovenes geografiske virkeområder er sammenfallende. Likeledes vil jeg undersøke om forvaltningsloven og personopplysningsloven kommer til anvendelse på flere former for forvaltningsvirksomhet sammen enn hver for seg. Jeg vil i denne forbindelse foreta en bred gjennomgang av enkeltvedtak og behandling av personopplysninger, noe som har verdi utover spørsmålet om innsyn.

Spørsmålet om hvorledes og i hvilken utstrekning innsynsrettighetene i personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) er sammenfallende med rettighetene i forvaltningsloven § 18 står sentralt i oppgaven. Jeg vil herunder undersøke: i hvilken grad personopplysningslovens innsynsregler kommer til anvendelse når det foreligger rett til partsinnsyn etter forvaltningsloven; om personkretsen av innsynsberettigede utvides når bestemmelsene sammenholdes i forhold til etter én bestemmelse alene; i hvilket omfang partsinnsyn og innsyn som registrert kan kreves hos samme organ; om regelsettene sammen gir innsyn i flere opplysninger enn hver for seg; om bestemmelsene sammen åpner

for at innsyn kan begjæres over et større tidsom enn hver for seg; om merinnsynsprinsippet gjør seg gjeldende i forhold til begge regelsett.

Endelig vil jeg drøfte i hvilken grad reglene om fremsettelse og behandling av innsynsanmodninger er sammenfallende etter de to lovene.

1.3 Fremstillingen videre

Jeg vil gjennom avhandlingen ha forvaltningsloven i bunnen for fremstillingen og trekke inn personopplysningsloven for å belyse forholdet mellom regelsettene.

Da det er offentlige forvaltningsorganer som mottar innsynsanmodninger i forbindelse med enkeltvedtak, vil jeg forsøke å formulere oppgaven som en betenkning rettet til en offentlig tjenestemann.

Innledningsvis ser jeg på spesielle sider ved rettskildesituasjonen i tilknytning til de to regelsettene, se del 2. Videre behandler jeg forholdet mellom lovenes virkeområder, se del 3. Derneft går jeg nærmere inn på hensynene bak regelsettene, se del 4. Så undersøker jeg personopplysningslovens forhold til reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven for deretter å gi en oversikt over rekkevidden av innsynsreglene, se del 5. Så redegjør jeg for gjennomføringen av innsynsretten, se del 6. Endelig gjør jeg noen avsluttende betraktninger, se del 7.

2 Rettskildebildet

Mitt utgangspunkt for fastleggelsen av innholdet i innsynsretten vil være bestemmelsene i forvaltningsloven og personopplysningsloven, fortrinnsvis forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a). Lovtolkningen vil følge alminnelig juridisk metode. I det følgende vil jeg imidlertid diskutere visse særtrekk ved rettskildebildet og redegjøre for hvorledes jeg har undersøkt aktuelle rettskilder.

2.1 Forarbeider

Forarbeidene til forvaltningsloven som i størst grad berører de opprinnelige reglene om partsinnsyn er NUT-1958-3 og Ot.prp.nr.38 (1964-1965). Det er verdt å merke seg at disse forarbeidene daterer flere tiår tilbake i tid. Spesielt for avhandlingen her er at forvaltningsloven skal sammenlignes med personopplysningsloven hvis anvendelsesområde først og fremst favner elektronisk opplysningsbehandling. De hjelpemidlene som benyttes ved behandlingen av opplysninger i dag skiller seg i stor grad fra hjelpemidlene den gang forvaltningslovens forarbeider ble skrevet.

Forvaltningsloven § 18 har også blitt vesentlig endret siden den trådte i kraft i 1967. Unntaket i andre ledd vedrørende interne dokumenter har blitt utvidet og presisert.⁶ Likeledes har det kommet til en eksplisitt hjemmel for innsyn etter at vedtak i saken er truffet.⁷ Senere har innsynsretten blitt utvidet ytterligere. Den siste forandringen fant sted i forbindelse med revideringen av offentleglova⁸ i 2006.

⁶ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 45ff.

⁷ Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 80.

⁸ Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16.

Endringene § 18 har gjennomgått innebærer at de opprinnelige forarbeidene må tillegges noe mindre vekt enn forarbeidene til endringslovene. Sentrale forarbeider til endringslover er Ot. prp. nr. 3 (1976-1977), Ot. prp. nr. 56 (1999-2000) og Ot. prp. nr. 102 (2004-2005).

Blant forarbeidene til personopplysningsloven vil særlig NOU 1997:19 og Ot.prp.nr.92 (1998-1999) være viktige. Det kan bemerkes at departementet i Ot.prp.nr.92 (1998-1999) fulgte opp forslaget i NOU 1997:19 om å gi registrerte innsynsrett både i manuelle registre og opplysninger som behandles elektronisk, uten hensyn til om opplysningene behandles i offentlig eller privat sektor. I Innst.O.nr.51 (1999-2000) sluttet også Justiskomiteen seg til dette forslaget.

Normalt er det slik at jo nærmere vedtakelsen av en lov, desto større vekt tillegges forarbeidene. Da departementet i Ot.prp.nr.92 (1998-1999) sluttet opp om forslaget i NOU 1997:19, kan jeg imidlertid ikke se at dette forarbeidet bør tillegges mindre vekt enn Ot.prp. nr. 92 i oppgaven her kun fordi det stammer fra en tidlig fase i lovprosessen.

2.2 Rettspraksis og forvaltningspraksis

2.2.1 Høyesterettspraksis

Et søk i Lovdatas registre viser at det ikke er avsagt noen høyesterettsavgjørelser som knytter seg direkte til fastleggelsen av innholdet forvaltningsloven § 18 eller personopplysningsloven § 18 andre ledd. Så vidt vites, er det hovedsakelig forvaltningspraksis som har bidratt til avklaringen av innholdet i innsynsreglene, se punkt 2.2.2 – 2.2.5 nedenfor.

Manglende funn kan forklares med at antallet forvaltningssaker for norske domstoler er relativt lavt, sett i forhold til antallet enkeltvedtak forvaltningen fatter.⁹ Dette skyldes blant annet at det finnes en vid klageadgang i selve forvaltningssystemet. På flere

⁹ Eckhoff og Smith (2010) s. 526.

forvaltningsområder finnes det også spesialiserte klagenemnder og domstollignende forvaltningsorganer.¹⁰ Dette gjelder også på personopplysningsloven område hvor Datatilsynet og Personvernemnda behandler flertallet av sakene og Personvernemndas uttalelser som regel blir stående som det endelige resultatet.¹¹ Videre kan det være dyrt og tidkrevende å sette i gang en domstolsprosess. På enkelte rettsområder må i tillegg klage- og ankeadgangen innad i forvaltningen være benyttet fullt ut før en forvaltningssak kan bringes inn for domstolene.¹²

2.2.2 Lovavdelingens uttalelser

Ved søk i Lovdatas register og i juridisk litteratur, har jeg funnet flere uttalelser som berører innholdet i partsinnsynsreglene i forvaltningsloven, herunder om avgrensningen av enkeltvedtaksbegrepet, partsbegrepet og saksbegrepet i relasjon til partsinnsyn, samt om retten til innsyn på ulike stadier i vedtaksprosessen og om retten til kopi ved krav om innsyn.

På bakgrunn av sin juridiske ekspertise er Lovavdelingen spesielt kompetent til å løse juridiske spørsmål. Uttalelsene har klar rettskildemessig relevans.¹³ De er imidlertid rådgivende og ikke rettslig bindende. Hvilken vekt uttalelsene kan tillegges som argument i en konkret rettstvist er derfor usikkert.¹⁴ Ettersom det foreligger lite rettspraksis vedrørende partsinnsynsreglene og mange av Lovavdelingens tolkningsuttalelser er godt begrunnet og følges i praksis, vil jeg tillegge dem vekt i oppgaven.

Et søk i Lovdatas registre viser at Lovavdelingen ikke har avgitt uttalelser som direkte omhandler personopplysningslovens regler om innsyn for registrerte. Avdelingen har

¹⁰ Eckhoff og Smith (2010) s. 527-528.

¹¹ Wiik Johansen m.fl. (2001) s. 290.

¹² Se for eksempel Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19 § 21-12.

¹³ Eckhoff og Smith (2010) s. 37.

¹⁴ Eckhoff og Smith (2010) s. 37.

imidlertid kommet med en uttalelse vedrørende personopplysningslovens § 6 om lovens forhold til lovbestemt innsynsrett etter andre lover. Uttalelsen vil bli omtalt i oppgaven, men blir ikke tillagt særlig vekt da den synes å være i strid med personopplysningslovens ordlyd og forarbeider.

2.2.3 Sivilombudsmannens uttalelser

Ved søk i Lovdatas register, i Sivilombudsmannens årsmeldinger og etter henvisninger til spesifikke årsmeldinger i juridisk litteratur, har jeg funnet flere uttalelser vedrørende innholdet i partsinnsynsreglene. Sivilombudsmannen har blant annet avgitt uttalelser om grensen mellom forskrift og enkeltvedtak, hvor tidlig en forvaltningssak kan sies å være påbegynt i relasjon til tidspunktet for partsinnsyn og partenes rett til å kreve kopi av sakens dokumenter.

I likhet med Lovavdelingens uttalelser er det knyttet usikkerhet til vekten av Sivilombudsmannens uttalelser.¹⁵ Forvaltningen plikter ikke å følge Sivilombudsmannens anbefalinger da de ikke er rettslig bindende, se sivilombudsmannsloven¹⁶ § 10. Selv om forvaltningen i praksis retter seg etter uttalelsene, er dette ikke ansett som tilstrekkelig til å gi uttalelsene stor rettskildemessig vekt. Sivilombudsmannens uttalelser kan likevel si noe om hvordan forvaltningens praksis er på det aktuelle området. Uttalelsene er i tillegg grundige og gir gode holdepunkter for å tolke partsinnsynsreglene. Videre har de klar rettskildemessig relevans. Jeg vil derfor tillegge dem vekt i oppgaven her.

Etter søk i Lovdatas avgjørelsesregister og i årsmeldinger på Sivilombudsmannens nettsider, har jeg ikke funnet uttalelser som berører spørsmålet om registrertes innsynsrett i offentlig forvaltning etter personopplysningsloven.

¹⁵ Eckhoff og Smith (2010) s. 38.

¹⁶ Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr.8.

2.2.4 Datatilsynets uttalelser og personvernemndas praksis

Etter søk på Datatilsynet hjemmesider og henvendelse til Datatilsynet har jeg ikke funnet praksis som går direkte på tolkningsspørsmål vedrørende personopplysningsloven § 18 andre ledd. Praksis fra Datatilsynet er derfor ikke benyttet i oppgaven her.

Et søk i Personvernemndas vedtaksregister og i Lovdatas vedtaksregister, viser at det, per 25. april 2010, ikke foreligger avgjørelser om det nærmere innholdet i personopplysningsloven § 18 andre ledd, litra a). Nemnda har tatt stilling til grunnbegreper – eksempelvis “personopplysning” og “behandlingsansvarlig” – som er av betydning for registrertes innsynsrett, men tolkningene går noe utenfor temaet for oppgaven her. Jeg har derfor ikke benyttet avgjørelser fra Personvernemnda.

2.3 Internasjonale kilder

Spesielt for rettskildesituasjonen til personopplysningsloven er at loven gjennomfører internasjonale regler i norsk rett. Således styres loven også av den internasjonale rettskildesituasjonen, fortrinnsvis i relasjon til EUs personverndirektiv (personverndirektivet)¹⁷. Dette gjør rettskildebildet noe mer komplekst.

2.3.1 EUs personverndirektiv

Jeg vil i oppgaven blant annet vektlegge personverndirektivet der personopplysningslovens begrepsdefinisjoner er mer kortfattet enn direktivets definisjoner. Personverndirektivet var den internasjonale rettskilden som i størst grad ga vilkårene for utformingen av

¹⁷ EF Europa-parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av sådanne opplysninger.

personopplysningsloven.¹⁸ Direktivet gir anvisning på en uniform forståelse av regler om vern av personopplysninger innen medlemsstatene, både i forhold til begrepstolkning, prinsippene bak reglene og reglenes virkeområde. Direktivets vern av personopplysninger kan ikke fravikes til skade for den enkelte i nasjonal lovgivning.¹⁹

Personverndirektivet er begrunnet i fortalen. Fortalen kan ikke benyttes som direkte hjemmel for rettigheter og plikter, men den kan yte sentrale tolkningsbidrag til forståelsen av direktivet.²⁰ Således vil jeg legge vekt på fortalen som tolkningsbidrag til forståelsen av direktivet og dermed personopplysningsloven og hensyn bak innsynsreglene.

2.3.2 EF-domstolens praksis

I oppgaven vil EF-domstolens praksis særlig bli vektlagt i forbindelse med tolkningen av etableringsbegrepet i personopplysningsloven § 4. Domstolens praksis i tilknytning til personverndirektivet har betydning for tolkningen av personopplysningsloven.

Av ODA (Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol) artikkel 3 og EØS-avtalen (Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde) artikkel 6 følger det at rettsavgjørelser som De europeiske fellesskaps domstol har truffet før undertegningen av avtalen har betydning ved tolkning av EØS-avtalen. Homogenitetsprinsippet gjør at domstolens praksis også har stor rettskildemessig verdi ved tolkning av personopplysningsloven.

Det bemerkes at domstolspraksisen jeg viser til vedrørende etableringsbegrepet i direktivsbestemmelser ble forelagt EF-domstolen av medlemslands egne domstoler. Det dreier seg således om tolkningsuttalelser etter EF-traktaten art. 234 hvor domstolen

¹⁸ Direktivet ble 25. juni 1999 tatt inn i EØS-avtalen. Som konsekvens ble Norge som EØS-land folkerettslig forpliktet til å gjennomføre direktivet i norsk rett.

¹⁹ Schartum og Bygrave (2004) s. 81.

²⁰ Sejersted m fl. (2004) s. 51 og 55.

oppsummerer saken i generelle uttalelser om hvordan direktivet skal forstås i konkrete tilfeller. I stedet for å fastslå hvordan tvisten skal løses, formulerer domstolen den aktuelle reglen etter EU-direktivet.²¹ Avgjørelsene kan således anvendes mer generelt enn dersom domstolen kun hadde løst den aktuelle tvisten.

2.3.3 Artikkel 29-gruppen²²

Ved søk i uttalelser Artikkel 29-gruppen har publisert på sine nettsider²³, fant jeg ingen som berører registrertes innsynsrett som sådan. Uttalelser vedrørende forståelsen av personopplysningsbegrepet vil imidlertid være sentrale for oppgaven.²⁴

²¹ Sejersted m.fl. (2004) s. 214.

²² Working Party on the Protection of Individuals with regard to Processing of Personal Data er et offisielt rådgivende EU-organ med medlemmer fra nasjonale tilsynsmyndigheter, EUs tilsynsmyndigheter og Europakommisjonen. Gruppens mandat er hjemlet i Personverndirektivets artikkel 29 og 30. Den skal gi Europakommisjonen råd og veiledning om hvordan EUs generelle personverndirektiv skal forstås og i forhold til foreslåtte tillegg til direktivet. Gruppen vurderer også den enkelte stats gjennomføring av personverndirektivet for å påse at det gjennomføres på lik linje i alle medlemsland. Likeledes gir den Europakommisjonen tilbakemelding om graden av personvern innen EU og i andre land. Den gir også retningslinjer for hvilke standarder EU bør sette for opptreden i forhold til personvern.

²³ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/

²⁴ Se “Opinion 4/2007 on the concept of personal data”.

3 Hensynene bak innsynsreglene

3.1 Innledning

I det følgende vil jeg undersøke hvilke hensyn som begrunner regler om innsyn for parter og registrerte. Jeg vil både se på hvilke hensyn som *kan* anføres og hvilke hensyn som *er* anført i forarbeider og juridisk litteratur. Jeg tar utgangspunkt i hensyn som begrunner partsinnsynsreglene. Parallelt vurderer jeg om disse hensynene også begrunner regler om innsyn for registrerte.

Til grunn for fremstillingen av hensynene bak partsinnsynsreglene har jeg benyttet uttalelser fra Forvaltningskomiteens i NUT-1958-3. Likeledes har jeg basert redegjørelsen på juridisk litteratur, herunder Graver, Boe, Eckhoff, Frihagen og Woxholth.

I forbindelse med fremstillingen av reglene om innsyn for registrerte, har jeg undersøkt forarbeider til personopplysningsloven, herunder NOU 1997:19 og Ot. prp. nr. 92 (1998-1999). Av juridisk litteratur har jeg basert meg på Schartum, Schartum og Bygrave og Blekeli og Selmer.

Jeg har i forhold til begge regelsett trukket enkelte paralleller til offentlighetsprinsippet. I den anledning har jeg benyttet meg av St.meld.nr.32 (1997-1998) og NOU 1999:27.

3.2 Offentlighet

Innholdet i offentlighetsprinsippet forklares ofte med forholdsvis flertydige termer som “åpenhet” og “innsyn”. I teoretisk sammenheng deles begrepet ofte inn i underkategorier av ulike bestemmelser om offentlighet; eksempelvis møteoffentlighet, dokumentoffentlighet eller allmennoffentlighet.²⁵

²⁵ St.meld.nr.32 (1997-1998) pkt. 3.1.

Offentlighetsprinsippet referer seg først og fremst til allmennhetens krav på informasjon om offentlig forvaltnings virksomhet.²⁶ Andre former for innsynsrett tilfaller bare bestemte personer, herunder partsoffentlighet etter forvaltningsloven og registrertes innsynsrett etter personopplysningsloven. Det er ikke helt klart om partsinnsynsreglene og innsynsreglene for registrerte omfattes av offentlighetsprinsippet.

Offentlighetsprinsippet gjelder i utgangspunktet all virksomhet som drives av stat og kommune. Dette taler for at reglene om innsyn for parter og registrerte kan omfattes av prinsippet. Et ytterligere argument for at innsynsrettighetene omfattes av offentlighetsprinsippet er at parter og registrertes innsynsrett i offentlig sektor er mer omfattende enn allmennhetens innsynsrett. Innsyn for registrerte gjelder imidlertid også i forhold til privat sektor og kan i alle fall ikke sies å bare være uttrykk for offentlighetsprinsippet.

Forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18 andre ledd oppstiller regler om rett til individuelt innsyn i offentlig forvaltning. Forvaltningsloven § 18 gir parter i saker som gjelder enkeltvedtak rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

Personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) gir registrerte rett innsyn i personopplysninger om vedkommende som behandles i både offentlig og privat sektor, uansett om opplysningene er skrevet ned i dokumenter eller ikke.

Personopplysningsloven § 18 første ledd gir i tillegg enhver rett til generell informasjon om og eventuelt hvordan behandling av personopplysninger i offentlig forvaltning og privat sektor foregår. Bestemmelsen utgjør således et viktig bidrag til allmennhetens innsynsrett, men gjelder videre da den også favner privat sektor.

Allmennhetens rett til innsyn ble grunnlovsfestet i 2004 i Grunnlovens § 100 femte ledd første setning som sier at “ Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og

²⁶ St.meld.nr.32 (1997-1998) pkt. 3.2.1.

til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer.”. Bestemmelsen skulle verne prosessene demokrati, sannhetssøken og individets frie meningsdannelse.²⁷ I en notehenvvisning ble det gjort klart at informasjonskrav i mer særegne forhold som partsinnsyn etter forvaltningsloven begrunnes i andre hensyn og derfor falt utenfor.²⁸

Partenes rett til innsyn etter forvaltningsloven og registrertes rett til innsynsrett etter personopplysningsloven har imidlertid forbindelseslinjer til den allmenne innsynsretten, da samtlige regelsett dreier seg om retten til informasjon som omfatter offentlig virksomhet.²⁹ Samtidig kan regler om allmennoffentlighet ivareta individuelle rettigheter og parter og registrertes innsynsrett kan bidra til demokratisk meningsutveksling og sannhetssøken.

I likhet med Grunnloven § 100 femte ledd, første setning, kan innsynreglene i forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) begrunnes i hensynet til *informasjonsfrihet*. “Informasjonsfrihet” ble i forarbeidene til Grunnloven § 100 femte ledd beskrevet som retten til å motta informasjon som kilden frivillig gir fra seg.³⁰ Dette innebærer også en rett til å søke informasjon.³¹ Mens grunnloven ivaretar hensynet til informasjonsfrihet for allmennheten, tar forvaltningsloven § 18 og personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) sikte på å beskytte informasjonsfrihet for henholdsvis parter og registrerte.

Ved utarbeidelsen av personopplysningsloven så man at enkelte problemstillinger kunne oppstå i møte mellom personvern og blant annet informasjonsfrihet.³² Spørsmålet kom også

²⁷ NOU 1999:27 pkt. 1.1.1.

²⁸ NOU 1999:27 s. pkt. 10.3.7.

²⁹ Graver (2007) s. 352.

³⁰ NOU 1999:27 pkt. 5.4.1.

³¹ Retten til informasjonsfrihet er også beskyttet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 som stadfester at det er en grunnleggende rett for enhver å fritt motta og meddele opplysninger og ideer.

³² Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 21.

opp ved utarbeidelsen av Grunnloven § 100 femte ledd. Paragraf 100 femte ledd, andre setning åpner derfor for at retten til innsyn kan begrenses i lov ut ifra hensynet til personvern.

Hensynet til personvern gjør seg også gjeldende i forhold til informasjonsfriheten for parter og registrerte. Personvern kan både begrunne innsyn i egne personopplysninger og tale for at andres adgang til denne informasjonen bør begrenses. Særlig individets *interesse i diskresjon* har betydning i denne sammenheng.

Interessen i diskresjon henspiller på den enkeltes mulighet til å føre kontroll med hvilke opplysninger om vedkommende som behandles, blant annet ved å påse at behandlingen blir avgrenset til det formål opplysningene er samlet inn for, men også for å kontrollere hvilke opplysninger som samles inn, hvem som får adgang til disse og hva de blir brukt til for øvrig.³³ Som det ble fremholdt i forarbeidene til personopplysningsloven kan interessen i diskresjon ivaretas ved å begrense adgangen til å utlevere opplysninger, eksempelvis ved regler om taushetsplikt og konsesjonsvilkår som innebærer forbud mot utlevering. Samtidig ble retten til innsyn i egne opplysninger ansett som en viktig forutsetning for den enkeltes mulighet til å forfølge sin interesse i diskresjon.³⁴

3.3 Materielt riktige avgjørelser og rettssikkerhet

Selv om det ikke kommer direkte til uttrykk i forvaltningsloven følger det av forarbeidene at hovedsiktemålet med loven er å bidra til å trygge forsvarlig saksbehandling i forvaltningen.³⁵ Dette for å sikre at avgjørelsene forvaltningen treffer blir materielt riktige. Materielt riktige avgjørelser har betydning for den enkeltes rettssikkerhet fordi myndighetenes avgjørelser former de ytre vilkårene for borgernes liv og virke.

³³ Se blant annet Blekeli og Selmer (1977) s. 23 og NOU 1997:19 s. 25.

³⁴ NOU 1997:19 s. 25.

³⁵ NUT-1958-3 s. 2.

Rettsikkerhetsbegrepet referer seg til forholdet mellom individ og offentlig myndighet.³⁶ Kjernen i begrepet er å forhindre at myndighetene utsetter borgerne for overgrep og vilkårlighet, samtidig som borgerne skal få mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og ivareta sine interesser.³⁷ Ulike lover har på denne bakgrunn lovfestet spesifikke rettsikkerhetsgarantier. Rettsikkerhetsgarantier betegnes i juridisk teori som midler etablert i gjeldende rett med sikte på å nå rettsikkerhetsidealet.³⁸ Rettsikkerhetsidealet henspiller på modellen for hvordan forholdet mellom individ og offentlig myndighet ideelt sett bør utarte seg.

Forvaltningsloven oppstiller prosessuelle regler – rettsikkerhetsgarantier – for hvordan forvaltningen skal gå frem i sin saksbehandling, deriblant i saker som gjelder enkeltvedtak. Prosessuelle regler har den verdi at de kan bidra til å hindre feil og sikre fremgangsmåten når avgjørelser treffes.³⁹ Partsinnsynsreglene er et av flere prosessuelle regelsett som skal tjene rettsikkerhetsidealet i møte mellom borgerne og offentlig forvaltning.

De faktiske opplysningene og vurderingene som fremkommer under enkeltvedtaksprosessen, har vanligvis avgjørende betydning for det endelige vedtaket. Beslutningsgrunnlaget består ofte av personopplysninger. Det er således viktig å sikre at behandling av personopplysningene utføres på en måte som bidrar til å sikre riktige og rettferdige avgjørelser.⁴⁰ Dette står sentralt i det beslutningsfokuserte personvernet.⁴¹

³⁶ Om rettsikkerhetsbegrepet, se blant annet Schartum (1993), Boe (2005) s. 201 – 217, Eckhoff (2010) s. 58-62 og Frihagen (2010) s. 39-66.

³⁷ Se blant annet Eckhoff (2010) s. 58 og NOU 2009:15.

³⁸ Se blant annet Boe (2005) s. 207 og Schartum (1993) s. 29.

³⁹ Boe (2005) s. 209-210.

⁴⁰ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 19.

⁴¹ Om det beslutningsfokuserte personvernet, se blant annet Blekeli og Selmer (1977) s. 22ff og NOU 1997:19 s. 22.

I forarbeidene til personopplysningsloven ble det bemerket at personvernet som sådan ikke er nødvendig for å begrunne at avgjørelser skal være riktige.⁴² Dette ligger allerede i den tradisjonelle forståelsen av rettssikkerhetsbegrepet. I kravet om at avgjørelser skal være korrekte, må det ligge et implisitt krav om riktig beslutningsgrunnlag.

Til forskjell fra det tradisjonelle rettssikkerhetsperspektivet som henspiller på vern mot overgrep og vilkårlighet ved offentlig myndighetsutøvelse, gjelder personvern hensynet både offentlig og privat virksomhetsutøvelse. Regler om personvern skal beskytte den enkelte mot misbruk og overgrep som følge av at personopplysninger om vedkommende samles inn, systematiseres, sammenstilles, brukes eller utleveres uten samtykke.⁴³ Det beslutningsfokuserte personvernet kan således anses som en utvidelse av det tradisjonelle rettssikkerhetsperspektivet.⁴⁴

3.4 Kontradiksjon og utredning

Partenes interesse i å gjøre seg kjent med sakens dokumenter henger sammen med muligheten for å gjennomføre kontradiksjonsprinsippet i forvaltningen.⁴⁵

Kontradiksjonsprinsippet – som blant annet er lovfestet i forvaltningsloven § 16 – omhandler retten til å motsi.

I kjernen av kontradiksjonsprinsippet ligger partenes rett til å forsvare sine interesser når myndighetene fatter avgjørelser av betydning for deres rettigheter og plikter.⁴⁶ Verdien av retten til kontradiksjon avhenger av at partene kan få innsyn i de opplysningene som til enhver tid foreligger i saken.⁴⁷

⁴² NOU 1997:19 s. 23.

⁴³ Frihagen (2010) s. 63.

⁴⁴ NOU 1997:19 s. 23f.

⁴⁵ NUT-1958-3 s. 119.

⁴⁶ Graver (2007) s. 81.

⁴⁷ Frihagen (2010) s. 265.

Retten til innsyn og kontradiksjon henger også sammen med gjennomføringen av *utredningsprinsippet*. Utredningsprinsippet – som er lovfestet i blant annet forvaltningsloven § 17 – innebærer at forvaltningen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Selv om man ved utarbeidelsen av forvaltningsloven ikke ønsket å innføre en regel om full partsoffentlighet for hele forvaltningens område, ble sakens utredning ansett som en viss garanti for at partsinnsyn likevel ville bli gjennomført. Dette hang sammen med at forvaltningsorganene hadde et selvstendig ansvar for sakens opplysning. Det ville således ofte være nødvendig å forelegge saksopplysningene for partene slik at de kunne vurdere beslutningsgrunnlaget og eventuelt komme med nye anførsler og nytt materiale av betydning for saken.⁴⁸

I forbindelse med enkeltvedtak ivaretas også personvern hensyn av regler om innsynsrett for registrerte og derav mulighet for medinnflytelse på beslutningsgrunnlaget.⁴⁹ I denne sammenheng er særlig *interessen i fullstendighet* viktig.

Interessen i fullstendighet henspiller på individets ønske om at de personopplysninger avgjørelser fattes på grunnlag av, er fullstendige, korrekte, aktuelle og presise.⁵⁰ For at fremstillingen av ens situasjon skal bli så riktig som mulig, kan den registrerte ønske å endre eller tilføye opplysninger om seg selv i forhold til formålet med behandlingen av personopplysningene.⁵¹ Retten til innsyn er en forutsetning for å kunne ivareta interessen i fullstendighet.⁵²

Personopplysningsloven skal beskytte den enkelte mot at personvernet krenkes ved behandling av personopplysninger, herunder at det er tilstrekkelig kvalitet på de

⁴⁸ NUT-1958-3 s. 193.

⁴⁹ Blekeli og Selmer (1977) s. 23.

⁵⁰ Se NOU 1997:19 s. 22 og Blekeli og Selmer (1977) s. 23.

⁵¹ Blekeli og Selmer (1977) s. 23.

⁵² NOU 1997:19 s. 25.

personopplysningene som behandles, jfr. § 1. Registrertes rett til innsyn er viktig for muligheten til å kontrollere hvilke personopplysninger som behandles, kvaliteten på disse og kvaliteten på selve behandlingen.⁵³

3.5 Tillit

Ved utarbeidelsen av forvaltningsloven ble det påpekt at en innsynsrett for parten i sakens dokumenter ville være i god overensstemmelse med den alminnelige rettsoppfatning samt styrke tilliten til rettssikkerheten.⁵⁴ Videre ble det fremholdt at det ikke burde være opp til forvaltningens skjønn eller forgodtbefinnende å avgjøre om partene skulle få innsyn saksdokumentene. Det må også være en forutsetning for at partene skal akseptere avgjørelsen at de har tillit til at den innholdsmessige saksbehandlingen er grundig og betryggende.⁵⁵

Registrertes innsynsrett i egne personopplysninger som behandles kan anses som en forutsetning for å kunne ta stilling til om man har tillit til den behandlingsansvarlige.⁵⁶ Ved utarbeidelsen av personopplysningsloven anså man det som særlig viktig å utforme loven slik at den etablerte tillit i flere relasjoner, herunder til at opplysningsbehandlingen utføres på forsvarlig vis. Tillit i forholdet mellom den registrerte og den behandlingsansvarlige ble således ansett som spesielt viktig.⁵⁷ Regler som gir registrerte innsynsrett i behandlingen av personopplysninger er ansett som fundamentale for at et slikt tillitsforhold.⁵⁸

⁵³ Schartum og Bygrave (2004) s. 52.

⁵⁴ NUT-1958-3 s. 194.

⁵⁵ Frihagen (2010) s. 65.

⁵⁶ Schartum og Bygrave (2004) s. 52.

⁵⁷ NOU 1997:19 s. 78.

⁵⁸ Schartum og Bygrave (2004) s. 44.

3.6 Interessen i å være opplyst

Selv om forvaltningen gir forhåndsvarsel og veiledning, kan en part ønske å se sakens dokumenter, både for å vurdere om vedkommende har fått alle saksopplysninger av betydning og for å gjennomgå opplysningene nærmere.⁵⁹ Oppdatert og fortløpende kunnskap om saken er viktig for muligheten for å ivareta og realisere sine rettigheter underveis i vedtaksprosessen.⁶⁰ Dette avhenger av at man har rett til innsyn både underveis i prosessen og etter at vedtak er truffet. Partsinnsynsreglene ivaretar partenes mulighet til å oppdatere seg og gå grundig inn i de anførsler og det materiale som til enhver tid er del av beslutningsgrunnlaget.⁶¹

Den registrertes interesse i å være orientert om den virksomheten og den informasjonsbruk som kan påvirke ens liv og virke, er fremholdt som en viktig individuell personverninteresse.⁶² Muligheten til å kunne bidra til et saklig beslutningsgrunnlag henger også sammen med adgangen til kunnskap om at det fattes avgjørelser som direkte gjelder en selv, herunder formålet med avgjørelsen og hvilke av ens personopplysninger som inngår i beslutningsgrunnlaget.⁶³

3.7 Rettferdig og lovlig vedtaksprosess

Partsinnsynsreglene kan begrunnes i ønsket om å hindre maktspill og å fremme likestilling mellom partene i vedtaksprosessen. Ytringsfrihetskommisjonen uttalte i forbindelse med grunnlovsfestingen av allmennhetens rett til innsyn at “hemmelighold eller det å ha eller sikre seg informasjon som ikke den annen part har, er et gammelt og ofte brukt knep i ethvert maktspill”⁶⁴. Likeledes ble det fremholdt at mangel på informasjon i forhold til den

⁵⁹ Se blant annet Frihagen (2010) s. 266 og Graver (2007) s. 451.

⁶⁰ Frihagen (2010) s. 265.

⁶¹ Frihagen (2010) s. 265.

⁶² NOU 1997:19 s. 25.

⁶³ Blekelig og Selmer (1977) s. 23-24.

⁶⁴ NOU 1999:27 pkt. 5.4.3.3.

annen – og muligens sterkere – part kan virke umyndiggjørende. Betraktningene kan også begrunne regler om partsinnsyn. Partenes rett til innsyn bidrar til å fremme en rettferdig og hensynsfull vedtaksprosess ved at partene kan følge med på den myndighetsutøvelse og de saksprosesser som gjelder dem selv. Likeledes likestiller innsynsreglene partene ved at de har den samme lovfestede tilgangen til opplysninger.

Et grunnleggende prinsipp ved behandling av personopplysninger er at den skal være rettferdig og lovlig, jfr. blant annet personverndirektivet artikkel 6 første ledd, bokstav a. I direktivets forale punkt 38 er det presisert at en rettferdig behandling av personopplysninger forutsetter at en registrert kan få vite at slik behandling eksisterer og, når det samles inn opplysninger fra vedkommende, kan få nøyaktige og fullstendige opplysninger om de nærmere omstendighetene ved innsamlingen. Rettferdighetsprinsippet innebærer at behandlingen av personopplysninger skal være åpen og begripelig for den registrerte og ikke skje ved bedrag.⁶⁵

3.8 Effektivitet

På den ene siden har partenes adgang til å gjøre seg kjent med saksdokumenter vært ansett å kunne forsinke saksbehandlingsprosessen og gå på bekostning av kravet om effektivitet.⁶⁶ Dette vil særlig være tilfellet der vurderinger av forvaltningens arbeidsmengde og økonomiske kostnader ved saksbehandlingen gjøres til del av effektivitetsbegrepet.⁶⁷ Rett til innsyn krever tid og bemanning. Dokumenter må ofte lånes ut eller kopieres opp og sendes. Elektroniske dokumenter og nettløsninger forenkler prosessen noe, men det vil fortsatt kreve økonomiske ressurser å gi innsyn. Likeledes må det gis en frist for uttalelse slik at partene får anledning til å sette seg inn i saken og å komme med innsigelser og tilleggsinformasjon. Avgjørelse i saken kan da bli utsatt.

⁶⁵ Schartum og Bygrave (2004) s. 91.

⁶⁶ NUT-1958-3 s. 6.

⁶⁷ Woxholth (2006) s. 29.

På den andre siden kan partsinnsynsreglene styrke effektivitetsmålsettingen. Mangel på betryggende saksbehandling kan resultere i feil som kan kreve både tid og penger å rette opp.⁶⁸ Ved å få innsyn, kan partene bidra til raskere opplysning av saken da de kan sitte med opplysninger forvaltningen ikke har. Ved å få med alle opplysninger og innsigelser i avgjørelsesgrunnlaget for førstegangsvedtaket, kan klageomganger forebygges. Således spares ytterligere ressurser.

Borgernes tillit til forvaltningens arbeid taler også for at hensynet til offentlighet ikke trenger å stå i motstrid til effektivitetshensynet. Som Ytringsfrihetskommisjonen understreket i forarbeidene til Grunnloven § 100 femte ledd, er det i det lengre perspektiv ingen motsetning mellom en effektiv forvaltning og åpenhet.⁶⁹ Likeledes må det som nevnt anses som en forutsetning for at partene skal akseptere avgjørelsen at de har tillit til at den innholdsmessige saksbehandlingen er grundig og betryggende.⁷⁰

Det har vært en vanlig oppfatning av hensynet til personvern står i et motsetningsforhold til interessen i effektivitet, særlig kostnadseffektivitet. På denne bakgrunn ble det i forarbeidene lagt vekt på man ved avveiningen mellom hensynene burde være åpen for at personvern og kostnadseffektivisering kan være forenelig.⁷¹

Betraktningene rundt effektivitetshensynet i forhold til partsinnsynsreglene kan også ha overføringsverdi i forhold til registrertes innsynsrett i forvaltningens behandling av personopplysninger. På den ene siden kan registrertes rett til innsyn både forsinke behandlingsprosessen og kreve ekstra ressurser. På den andre siden kan innsynsretten bidra til at den som behandler opplysningene får informasjon de selv ikke har. Likedes er hensynet til effektivitet ivaretas ved at det praktiseres offentlighet overfor registrerte da det fremmer tillit til den opplysningsbehandlingen som utføres.

⁶⁸ Frihagen (2010) s. 65.

⁶⁹ NOU 1999:27 pkt. 5.4.3.3.

⁷⁰ Frihagen (2010) s. 65.

⁷¹ NOU 1997:19 s. 27.

4 Forholdet mellom lovenes virkeområder

4.1 Geografisk virkeområde

Forvaltningsloven kommer til anvendelse på “den virksomhet som drives av forvaltningsorganer”, jfr. § 1 første ledd. Med “forvaltningsorgan” siktes det til ethvert organ for stat og kommune.

Det er naturlig å forstå loven slik at den kun tar sikte på å regulere *norske* forvaltningsorganers virksomhet. Den vil da også kunne gjelde for norske forvaltningsorganer i utlandet, eksempelvis ambassader og konsulater.⁷² Utenfor lovens virkeområde faller norsk medlemsvirksomhet i internasjonale organisasjoner som for eksempel EFTA, Nordisk Råd, norsk/britisk trålnemnd og Ministerrådet.⁷³ Forvaltningsloven gjelder for norske forvaltningsorganer på Svalbard for så vidt annet ikke fastsettes av Kongen, jfr. forvaltningsloven § 4 tredje ledd.

Hovedregelen for personopplysningslovens geografiske anvendelsesområde er at loven gjelder for behandlingsansvarlige som er “etablert” i Norge, jfr. § 4.⁷⁴ Etableringskriteriet er ikke nærmere definert i loven, men bestemmelsen bygger på personverndirektivets artikkel 4. Under henvisning til personverndirektivets forale punkt 19 slår forarbeidene til

⁷² Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 115.

⁷³ Om anvendelse av forvaltningsloven i utlandet, se f.eks. Woxholth (2006) s 48.

⁷⁴ Under to forutsetninger gjelder personopplysningsloven også behandlingsansvarlige som er etablert i stater utenfor EØS-området, jfr. § 4 andre og tredje ledd. For det første må den behandlingsansvarlige benytte hjelpemidler på norsk territorium og for det andre ha en representant som er etablert i Norge. Loven gjelder imidlertid ikke når de benyttede hjelpemidlene kun benyttes til å overføre personopplysninger via Norge.

personopplysningsloven fast at etablering på en medlemsstats territorium forutsetter at det faktisk utøves en aktivitet innenfor en fast struktur.⁷⁵

Det nærmere innholdet i etableringskriteriet er utviklet gjennom EF-domstolens praksis. Domstolen har ikke avsagt noen avgjørelser som direkte gjelder fastleggelsen av innholdet, men den har tatt stilling til begrepet i relasjon til EF-traktatens bestemmelser om etableringsfrihet og fri bevegelse av tjenester. Avgjørelsene er av interesse når personverndirektivets etableringsbegrep skal forstås.⁷⁶

Av særlig betydning er Factorame-saken⁷⁷ hvor domstolen understreket at

“It must be observed in that regard that the concept of establishment within the meaning of Article 52 et seq. of the Treaty involves the actual pursuit of an economic activity through a fixed establishment in another Member State for an indefinite period.”

EF-domstolen har også i andre saker fokusert på at etableringsreglene i EF-traktatens artikkel 43 – som omhandler fri etableringsrett og forbud mod restriksjoner – kommer til anvendelse når den virksomheten som utøves er tilstrekkelig fast og regelmessig.⁷⁸

På bakgrunn av EF-domstolens praksis består således etableringskriteriet av tre vilkår som alle må være oppfylt:

- en aktivitet må utøves
- gjennom en fast organisatorisk innretning
- i et udefinert tidsrom

⁷⁵ NOU 1997:19 s. 136 og Ot. prp. nr. 92 (1998-1999) s. 105f.

⁷⁶ Om etableringsbegrepet, se f.eks. Schartum og Bygrave (2006) s. 49ff.

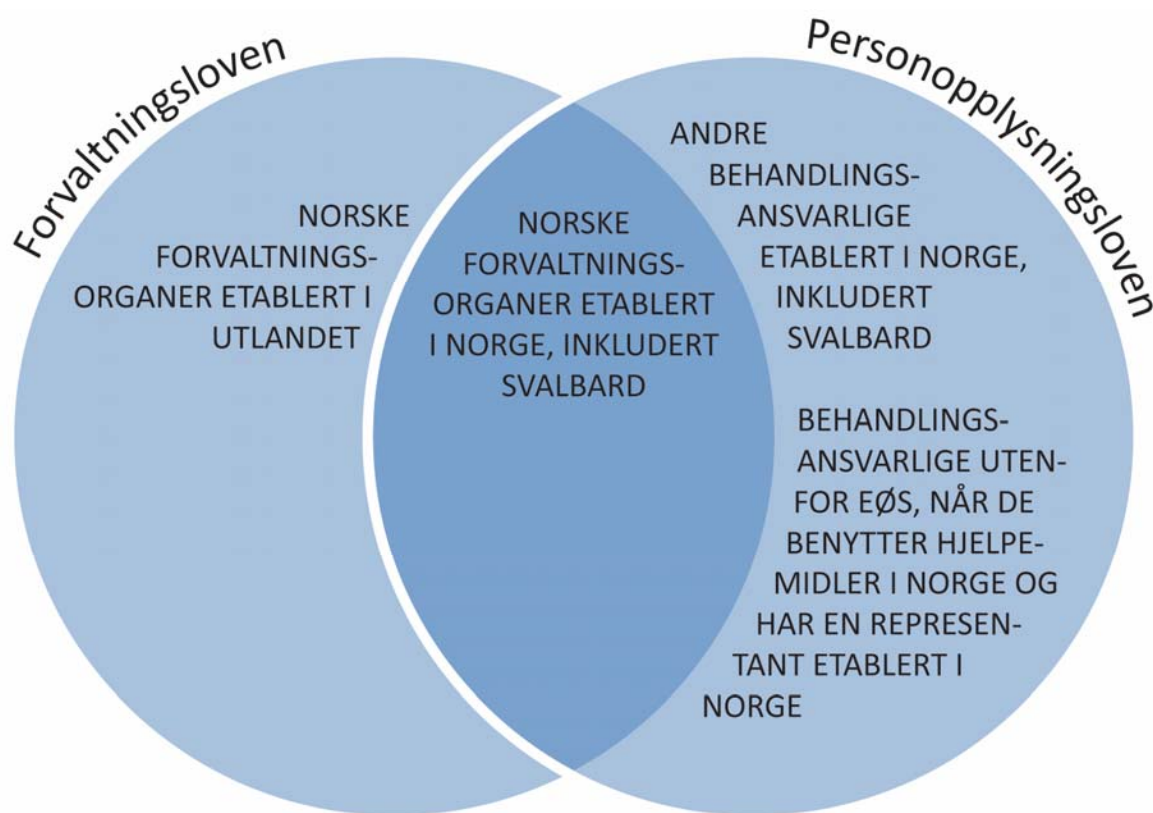
⁷⁷ C-221/89, The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte Factorame Ltd and others, European Court Reports 1991 s. I-3950 avsnitt 20.

⁷⁸ Se blant annet sak C-215/01, Bruno Schnitzer, European Court Reports 2003 s. I-14847 avsnitt 28-32.

De samme vilkårene må også gjelde for at etableringskravet i personverndirektivets artikkel 4 og således også for at etableringskravet i personopplysningsloven § 4 skal være oppfylt.⁷⁹

Personopplysningsloven § 4 første ledd andre setning åpner for at Kongen i forskrift kan bestemme at den helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. For Svalbard er således personopplysningslovens anvendelse hjemlet i personopplysningsforskriften⁸⁰ § 1-4.

Forholdet mellom forvaltningslovens og personopplysningslovens geografiske virkeområder kan illustreres ved hjelp av følgende diagram:



⁷⁹ Schartum og Bygrave (2006) s. 49ff.

⁸⁰ FOR-2000-12-15-1265, Forskrift om behandling av personopplysninger.

Felles for forvaltningsloven og personopplysningsloven er at lovangivelsen av det geografiske virkeområdet knytter seg til virksomhetsutøveren og ikke til personene som berøres av forvaltningsvirksomheten eller behandlingen av personopplysninger. Begge lovene kommer til anvendelse på den virksomhet som utøves av norske forvaltningsorganer som er etablert i Norge.

Lovenes geografiske anvendelsesområde skiller seg imidlertid fra hverandre ved at forvaltningsloven knytter sitt virkeområde til organets nasjonalitet, mens det avgjørende for personopplysningslovens anvendelse er hvor den behandlingsansvarlige er geografisk etablert.

Til forskjell fra personopplysningsloven kan forvaltningsloven komme til anvendelse på forvaltningsaktivitet som utøves av et norsk forvaltningsorgan uavhengig av om den behandlingsansvarlige er etablert i Norge eller i utlandet. Personopplysningsloven kommer i utgangspunktet ikke til anvendelse der den behandlingsansvarlige for norske forvaltningsvirksomhet ikke er etablert i Norge.

Personopplysningsloven kommer derimot til anvendelse på utenlandske forvaltningsorganer hvis den behandlingsansvarlige er etablert i Norge. For eksempel kunne personopplysningsloven komme til anvendelse dersom USA opprettet et uavhengig forvaltningsorgan i Norge med tanke på å håndtere pensjonsutbetalinger til amerikanske statsborgere bosatt her. Forvaltningsloven vil derimot ikke komme til anvendelse på forvaltningsvirksomhet drevet av andre land, selv om den behandlingsansvarlige for virksomheten er etablert på norsk jord.

4.2 Saklig virkeområde

4.2.1 Innledning

Jeg vil i det følgende konsentrere fremstillingen om den virksomhet som drives av norske forvaltningsorganer og hovedsakelig med henblikk på saker som gjelder enkeltvedtak. Jeg

vil også i det vesentligste avgrense fremstillingen til virkeområdet for lovenes innsynsregler.

Først vil jeg belyse virkeområdet til partsinnsynsreglene i forvaltningsloven. Underveis vil jeg trekke paralleller til personopplysningsloven for å sammenligne lovenes anvendelseskriterier. Dernest ser jeg på virkeområdet til reglene om innsyn for registrerte etter personopplysningsloven. Jeg vil også her trekke forbindelseslinjer til anvendelsesområdet for forvaltningsloven. Til sist vil jeg sammenligne rekkevidden av virkeområdene.

Det bemerkes at redegjørelsene vil bli relativt brede og generelle ettersom det er vanskelig å spisse fremstillingen da mange elementer er relevante. En slik gjennomgang av det saklige virkeområdet synes imidlertid å være viktig da den danner rammen for den øvrige fremstillingen av forholdet mellom innsynsreglene.

4.2.2 Behandling av saker som gjelder enkeltvedtak

Gjenstand for regulering etter forvaltningsloven er *den virksomhet som drives av forvaltningsorganer*, jfr. § 1 første ledd. Bestemmelsen må forstås i lys av lovens § 3 som spesifiserer nærmere anvendelsesområdet til visse bestemmelser i loven, herunder reglene om partsinnsyn.

Av § 3 følger det at lovens kapittel IV – hvor partsinnsynsreglene er plassert – kun får anvendelse i saker som gjelder *enkeltvedtak*. Avgrensingen må tolkes slik at innsynsreglene kommer til anvendelse i saker som *kan* resultere i enkeltvedtak.⁸¹ Kriteriet er at det er en nærliggende mulighet for at et enkeltvedtak kan bli truffet.⁸² Hvis for eksempel NAV Kontroll- og innkreving vurderer å pålegge en fastlege å utlevere en pasientjournal, vil saksforberedelse av et eventuelt pålegg regnes som saksforberedelse av et enkeltvedtak.

⁸¹ Eckhoff og Smith (2010) s. 285.

⁸² Eckhoff og Smith (2010) s. 293.

Partsinnsynsreglene vil da kunne komme til anvendelse selv om saken resulterer i at pålegg ikke blir gitt.⁸³

For å kunne redegjøre nærmere for partsinnsynsreglenes saklige virkeområde, er det nødvendig å si noe om innholdet i enkeltvedtaksbegrepet. I det følgende vil jeg derfor utdype hvilke typer forvaltningsvirksomhet som omfattes av enkeltvedtaksterminologien. Samtidig vil jeg se på relevante avgrensninger av begrepet mot annen forvaltningsvirksomhet.

Av hensyn til sammenligningen med innsynsreglene i personopplysningsloven, er en del av fremstillingen plassert i fotnoter. Dette for at redegjørelsen ikke skal gå på bekostning av parallellene til personopplysningsloven, samtidig som fremstillingen av partsinnsynsreglenes virkeområde ikke skal bli for ufullstendig. Det bemerkes at selv med fotnotene er ikke fremstillingen av enkeltvedtaksbegrepet som sådan komplett.

Et enkeltvedtak er en *avgjørelse* som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jfr. § 2 første ledd, bokstav b) sammenholdt med bokstav a).

Anvendelsen av personopplysningslovens innsynsregler for registrerte er ikke betinget av at det dreier seg om en avgjørelse. Personopplysningsloven kommer riktignok til anvendelse når personopplysninger behandles i forbindelse med både enkeltvedtak og andre avgjørelser, men omfatter samtidig behandling av personopplysninger i de fleste

⁸³ Dette utgangspunktet har vært kritisert i teorien, se Frihagen (1992) s. 64. Tidlig under saksforberedelsen kan det være usikkert om arbeidet vil munne ut i et enkeltvedtak. Således har det vært hevdet at reglene må forstås slik at myndighetene har mulighet til å vente med å gi varsel m.v. til saken har fått en viss avklaring. Når det foreligger en konkret mulighet for at saken kan resultere i et enkeltvedtak, er det imidlertid antatt at saksbehandlingsreglene, herunder partsinnsynsreglene, må komme til anvendelse, se Woxholth (2006) s. 114.

andre sammenhenger. Innsynsreglene kan således komme til anvendelse både når forvaltningen samler inn og lagrer pensjonspoeng og når forvaltningen benytter pensjonspoeng for å fatte enkeltvedtak om beregning av arbeidsavklaringspenger.

Avgrensningen mot *forskrifter* er sentral ved fremstillingen av enkeltvedtaksbegrepet. Dette fordi vedtak som ikke er enkeltvedtak, er forskrifter, jfr. § 2 første ledd, bokstav b) og c) sammenholdt med bokstav a). Likeledes er avgrensningen viktig da enkelte av lovens bestemmelser bare kommer til anvendelse i saker som gjelder enkeltvedtak. Vedtaksformen vil således være avgjørende for hvilke av forvaltningslovens regler som gjelder i den enkelte sak, herunder for om de som berøres av vedtaket kan påberope seg retten til partsinnsyn.

En forskrift er en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter eller plikter til *et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*, jfr. § 2 første ledd, bokstav c) sammenholdt med bokstav a). Det er som regel ikke vanskelig å skille mellom enkeltvedtak og forskrifter da adressaten for enkeltvedtak ofte er *individualiserbar*. Vanligvis følger det også direkte av enkeltvedtaket hvilke bestemte personer det gjelder.

Tvilstilfeller kan likevel oppstå der vedtaket er utformet generelt, men kun berører et lite antall personer som lar seg individualisere.⁸⁴ Likeledes kan det oppstå grensetilfeller når

⁸⁴ Det klassiske eksempelet er sementprodusentsaken fra 1959, sak 342/1959E, vist til i Graver (2007) s. 412. Det ble fattet et vedtak som skulle gjelde sementprodusenter. Av slike fantes det bare tre. Selv om vedtaket var utformet generelt og uten at det fremgikk hvilke bestemte personer det skulle gjelde, kom Lovavdelingen til at adressatene for vedtaket var så lette å individualisere at avgjørelsen måtte sies å gjelde bestemte personer og således karakteriseres som et enkeltvedtak. Selv om saken daterer fra tiden før forvaltningsloven, synes henvisninger til den i juridisk litteratur å tale for at den også i dag kan ha verdi som eksempel på grensedragningen mellom enkeltvedtak og forskrift.

vedtaket et utformet med tanke på en bestemt personkrets, men hvor personkretsen er veldig stor.⁸⁵

Når gråsoner i forhold til vedtaksformen oppstår, antas det at man må vurdere om personene som berøres lar seg individualisere.⁸⁶ Lar personene seg enkelt individualisere, er det et argument for at det dreier seg om et enkeltvedtak og herunder for at partsinnsynsreglene får anvendelse. Er det umulig å individualisere de som berøres fordi de er mange, taler det for at vedtaket retter seg mot et ubestemt antall personer og således bør anses som en forskrift.

Individualiserbarhet er også et vilkår for at innsynsreglene for registrerte i personopplysningsloven skal få anvendelse. Loven regulerer behandling av personopplysninger, jfr. § 3 første ledd, bokstav a) og b). Personopplysninger er opplysninger og vurderinger som kan *knyttes* til en enkeltperson, jfr. § 2 nr. 1). Identifikasjonskravet innebærer således at det må være en tilknytning mellom opplysningene og en bestemt person for at det skal kunne dreie seg om en “personopplysning”. Personen må videre kunne knyttes til opplysningen med relativt stor grad av sikkerhet og nøyaktighet.⁸⁷

Personopplysningsbegrepet springer ut av personverndirektivet artikkel 2, bokstav (a) som definerer “personal data” som “*any information relating to an identified or identifiable natural person (‘data subject’)*”. Dette kan tolkes som at det forutsettes at alle opplysninger som kan knyttes til en fysisk person er å anse som “personopplysning”. Direktivsdefinisjon

⁸⁵ I en sak forelagt Sivilombudsmannen i 1987 hadde en kommune unntatt enkelte eiendommer fra et vedtak om tvungen renovasjon, se Somb-1987-44 (1987 s 109) s 110. Omkring 50 grunneiere sendte et felles brev til kommunen der de ba om at også deres eiendommer ble unntatt. Sivilombudsmannen uttalte at dersom det kunne være aktuelt å unnta mange eiendommer, ville det være praktisk å gjøre det i forskriftsform. Således kunne man unngå et omfattende arbeid med dispensasjonssøknader.

⁸⁶ Graver (2007) s. 413.

⁸⁷ Om identifikasjonskravet, se blant annet Schartum og Bygrave (2004) s. 111ff.

slår imidlertid også fast at “*an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity.*”

Det innebærer at identifikasjon for det første kan skje ved et identifikasjonsnummer, typisk personnummer, altså hvor nummeret benyttes i stedet for den egentlige identiteten. For det andre kan identifikasjon skje ved kombinasjoner av andre opplysninger som gir mulighet til å komme frem til en persons identitet.⁸⁸

Videre har Artikkel 29-gruppen uttalt at “Data relates to an individual if it refers to the identity, characteristics or behaviour of an individual or if such information is used to determine or influence the way in which that person is treated or evaluated.”⁸⁹

Størrelsen på gruppen som berøres av vedtaket har betydning for grensedragningen mellom enkeltvedtak og forskrifter. Spørsmålet vil være om det dreier seg om en liten krets hvor personene lett lar seg individualisere som bestemte personer eller om det er en krets som er så vid at det dreier seg om ubestemte personer.

Også avgrensningen av det saklige virkeområde til innsynsreglene i personopplysningsloven beror på individualiserbarhetskravet. Det avgjørende er om opplysningene gjelder en liten krets personer som lett lar seg identifisere eller om de omhandler en krets som er så vid at opplysningene blir for generell til å kunne anses som personopplysninger.

Behovet for *rettssikkerhet* står sentralt ved grensedragningen mellom forskrifter og enkeltvedtak.⁹⁰ Avveiningen beror på om personene vedtaket gjelder berøres i en slik grad

⁸⁸ Se blant annet Schartum og Bygrave (2006) s. 20 ff.

⁸⁹ Se 01248/07/EN WP 136 “Opinion 4/2007 on the concept of personal data” s. 10 med henvisning til 10107/05/EN WP 105 “Working document on data protection issues related to RFID technology” s. 8.

⁹⁰ Graver (2007) s. 413.

at det taler for at de bør få de utvidede partsrettighetene som gjelder ved enkeltvedtak, herunder rett til innsyn etter § 18.

I forhold til avgrensningen av personopplysningsloven anvendelsesområde er det behovet for *personvern* som gjør seg gjeldende. Tanken bak identifiseringskravet er at så lenge det ikke kan knyttes en bestemt person til opplysningen, vil ikke personvernsspørsmål oppstå i lovens forstand. Vurderingstemaet er således om en person kan knyttes til opplysningen med en så stor grad av sikkerhet og nøyaktighet at det taler for at vedkommende bør få de utvidede rettighetene som gjelder for registrerte, herunder innsynsrett etter § 18 andre ledd.

For at det skal kunne dreie seg om et enkeltvedtak må avgjørelsen videre være *bestemmende for rettigheter eller plikter*.⁹¹ Avgjørelsen kan for eksempel referere seg til handlefrihet, krav og kompetanse.⁹² Sentralt for hvorvidt avgjørelsen kan anses som et enkeltvedtak, og således for om partsinnsynsreglene får anvendelse, er at avgjørelsen har direkte, bestemmende betydning for rettigheter eller plikter.^{93 94}

⁹¹ Bestemmende for plikter vil typisk være avgjørelser som innebærer påbud og forbud som vedtak om rivning av tilbygg og forbud mot spredning av gjødsel i bestemte perioder av året. Avgjørelser som gjelder rettigheter kan eksempelvis dreie seg om byggerett, krav på offentlige ytelser eller handlefrihet til å drive virksomhet med en bestemt bevilling.

⁹² Graver (2007) s. 397.

⁹³ Graver (2007) s. 403.

⁹⁴ Enkeltvedtak må avgrenses mot uttalelser, råd, veiledning, innstillinger og forslag, se Woxholth (2006) s. 60 og Graver (2007) s. 397. For eksempel har Lovavdelingen sagt at en uttalelse fra barnevernet i spørsmål om hvem som skal få foreldreansvaret, ikke er et enkeltvedtak, se sak 1960/88 E i Matheson og Woxholth (1990) s. 353. Uttalelser råd, veiledning, innstilling og forslag innebærer vanligvis ikke en direkte avgjørelse av et spørsmål som gjelder rettigheter og plikter og fyller således ikke kriteriene for å karakteriseres som enkeltvedtak.⁹⁴ Utenfor enkeltvedtaksbegrepet faller også faktiske handlinger. Det gjelder for eksempel politiets bistand til barnevernet ved uthenting av barn fra hjem med husbråk, brannvesenets utrykning for å slukke en brann eller tollvesenets gjennomskjning av en koffert eller en bil. Forvaltningskomiteen uttalte i sin innstilling at enkeltvedtak må "adskilles fra de såkalte faktiske handlinger som forvaltningsmyndighetene utfører, f.eks. inspeksjoner, befaringer etc. Dette er nok forvaltningsakter i videre mening, men de tar ikke

For å karakteriseres som enkeltvedtak må avgjørelsen også gjelde rettighetene og pliktene *til private personer*. Med private personer siktes det både til enkeltpersoner og til andre private rettssubjekter, jfr. forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav a). Det innebærer at også juridiske personer som aksjeselskap og foreninger omfattes. I tillegg fremgår det indirekte av forvaltningsloven § 2 fjerde ledd at et forvaltningsorgan skal likestilles med private rettssubjekter i saker som gjelder enkeltvedtak dersom organet har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha. Avgjørende for om det dreier seg om rettighetene og pliktene til private personer er imidlertid ikke hvem som har rettigheter eller plikter, men snarere karakterene av rettighetene og pliktene. Dette fremgår ikke klart av lovens ordlyd, men kan leses ut av forvaltningsloven § 2 siste ledd. Det sentrale er om det dreier seg om slike rettigheter og plikter som private personer typisk kan ha.⁹⁵

Personopplysningslovens forarbeider presiserer at opplysninger om juridiske personer som hovedregel ikke regnes som “personopplysning” i lovens forstand, jfr. begrepet “enkeltperson” i personopplysningsdefinisjonen.⁹⁶ Vern av opplysninger om juridiske personer vil som regel ikke kunne begrunnes i hensynet til personvern.⁹⁷ Til forskjell fra forvaltningsloven faller således opplysninger om juridiske personer som hovedregel utenfor personopplysningslovens anvendelsesområde.

Dette utgangspunktet må imidlertid modifiseres i to henseender. For det første fremholder forarbeidene at “loven omfatter opplysninger (om fysiske personer) som knytter seg til juridiske personer (f.eks opplysninger om at en person er registrert som innehaver av en virksomhet)”.⁹⁸ Dette fordi opplysningene – i tillegg til å si noe om bedriften – sier noe om

sikte på å stifte noen rett eller plikt for den enkelte. De kan ha faktiske virkninger, men vedtak er de ikke.”, se NUT-1958-3 s. 208.

⁹⁵ Graver (2007) s. 405.

⁹⁶ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 101f.

⁹⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 25f.

⁹⁸ NOU 1997:19 s. 54.

innehaveren som fysisk person. For det andre følger det av personopplysningsforskriften § 4-1 andre ledd at personopplysningsloven omfatter behandling av kredittopplysninger om andre enn enkeltpersoner. Kredittopplysninger om eksempelvis et aksjeselskap kan således omfattes av lovens virkeområde.

Som en konsekvens personopplysningslovens innsynsregler for registrerte – i likhet med forvaltningslovens partsinnsynsregler – i en viss utstrekning gjelde for både enkeltpersoner og virksomheter.

Endelig må avgjørelsen treffes *under utøving av offentlig myndighet* for å være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke tilstrekkelig at avgjørelsen treffes av et offentlig organ; selve beslutningen må ha offentligrettslig karakter.⁹⁹

Forvaltningsvirksomhet som ikke innebærer myndighetsutøvelse faller som hovedregel utenfor enkeltvedtaksbegrepet.¹⁰⁰

Denne avgrensningen må imidlertid ses i sammenheng med forvaltningslovens § 4. Bestemmelsen unntar fra forvaltningsloven anvendelsesområde blant annet domstolenes virksomhet, jfr. bestemmelsens første ledd, bokstav a). Likeledes unntas saker som forvaltningsorganet selv behandler eller avgjør i medhold av rettspleielovene, jfr. bestemmelsens første ledd, bokstav b).

Personopplysningsloven er til forskjell fra forvaltningsloven sektoravhengig. Det innebærer at den både kommer til anvendelse når det offentlige behandler personopplysninger, herunder i forbindelse med utøving av offentlig myndighet, men også ellers. Likeledes favner den private rettssubjekters behandling av personopplysninger.

I likhet med forvaltningsloven § 4 unntar personopplysningsforskriften § 1-3 fra personopplysningslovens virkeområde “saker som behandles eller avgjøres i medhold av

⁹⁹ Woxholth (2006) s. 77.

¹⁰⁰ Avgrensningen av hva som ligger i termen “utøving av offentlig myndighet” er omdiskutert i teorien. Se blant annet Graver (2007) s. 406ff. og Woxholth (2006) s. 76ff.

rettspleielovene (domstolloven, straffeprosessloven, tvisteloven og tvangsfullbyrdelsesloven mv.)”. Unntatt fra virkeområdet til innsynsreglene for registrerte er i tillegg behandling av personopplysninger som Riksrevisjonen utfører som ledd i sin kontrollvirksomhet, jfr. forskriftens § 1-1.

4.2.3 Behandling av personopplysninger

Av hensyn til sammenligningen med partsinnsynsreglenes virkeområde, vil også deler av redegjørelsen for det saklige virkeområde til reglene om innsyn for registrerte plasseres i fotnoter.

Personopplysningslovens § 3 første ledd, bokstav a) avgrenser lovens saklige virkeområde til *behandling av personopplysninger*. Behandling av personopplysninger er i lovens § 2 nr. 2) definert som “ enhver bruk av personopplysninger, som f.eks. innsamling, registrering, sammenstilling, lagring og utlevering eller en kombinasjon av slike bruksmåter”.

Personopplysningsloven gjelder – med få unntak – generelt og uavhengig av sektor.

Innsynsreglenes saklige virkeområde favner således svært vidt.^{101 102}

Partsinnssynsreglene i forvaltningsloven får, til forskjell fra innsynsreglene for registrerte, anvendelse uavhengig av hvilken opplysningstype som behandles. Reglene kommer til

¹⁰¹ Utenfor personopplysningslovens virkeområde faller behandling av personopplysninger som den enkelte utfører for rent personlige eller andre private formål, jfr. § 3 andre ledd. Forarbeidene fremholder at det “kunne fremstå som et uønsket inngrep i den enkeltes privatliv om man skulle gi behandlingsregler som åpner for kontroll med slik behandling av personopplysninger som vedkommende foretar som privatperson. Samtidig er det klart at personvernkonsekvensene av denne formen for behandling gjennomgående vil være beskjedne, slik at lovregulering er unødvendig og ville virke unødige ressurskrevende”, se Ot.prp.nr.92 (1998-1999).

¹⁰² Behandling av personopplysninger som kun skjer i kunstneriske, litterære eller journalistiske øyemed holdes utenfor blant annet innsynsreglenes virkeområde, jfr. § 7. Behandling av opplysninger for slike formål omfattes kun av noen få av lovens bestemmelser. Innsynsreglene for registrerte er ikke blant disse.

anvendelse både når personopplysninger og andre opplysningstyper som måtte inngå i forvaltningssaken behandles.

Personopplysningsloven § 3, første ledd, bokstav a) presiserer at loven gjelder for behandling av personopplysninger som skjer helt eller delvis ved hjelp av *elektroniske hjelpemidler*. Det er ikke helt klart hva som menes med elektroniske hjelpemidler. Et typisk eksempel vil imidlertid være datamaskiner som benyttes for blant annet tekstbehandling og informasjonsutveksling. Det er antatt at begrepet favner all digital databehandling.¹⁰³

Således omfatter ikke innsynsreglene for registrerte utelukkende nedskrevne personopplysninger eller personopplysninger som inngår i dokumenter. Også bilder og lyd går inn under virkeområdet i den grad de behandles elektronisk og inneholder personopplysninger. Videre er elektroniske sensorer og lignende hjelpemidler som kan registrere personopplysninger elektroniske hjelpemidler i lovens forstand.¹⁰⁴ Bildeopptak fra tv-overvåkning som lagres slik at det er mulig å finne igjen opplysninger om en enkeltperson går også inn under virkeområdet, jfr. § 37 andre ledd, første setning.

Av § 3 første ledd, bokstav b) følger det videre at annen behandling av personopplysninger omfattes av loven dersom opplysningene inngår eller skal inngå i et *personregister*. Med personregister menes “registre, fortegnelser, m.v. der personopplysninger er lagret systematisk slik at opplysninger den enkelte kan finnes igjen”, jfr. legaldefinisjonen i § 2 nr. 3). Personregisterformen stiller således krav til organiseringen av opplysningene. I forarbeidene uttales det at registerbegrepet omfatter “manuelle registre som kartotek, journalkortsystemer og andre samlinger av manuelt materiale, som oppbevares slik at identifiserbare enkeltpersoner kan brukes som søkenøkkel for å finne fram til opplysninger om vedkommende. Utenfor registerbegrepet - og dermed utenfor lovens virkeområde, jf § 3 - faller personopplysninger inntatt i f.eks papiersaksmapper som er systematisert

¹⁰³ Schartum (2010) note 24.

¹⁰⁴ Schartum (2000) s. 550.

kronologisk eller etter fagområde”¹⁰⁵. Personregisterformen får etter dette hovedsakelig betydning der behandlingen av personopplysninger er manuell. Annen behandling av personopplysninger vil som regel utføres helt eller delvis ved hjelp av elektroniske hjelpemidler.¹⁰⁶

Avgrensningen av det saklige virkeområdet i personopplysningsloven § 3 første ledd, bokstav a) og b) gjelder alle bestemmelsene i loven. Selv om § 18 andre ledd benytter termen “opplysninger [...] som behandles” innebærer ikke det noe utvidelse av det saklige virkeområdet i § 3.¹⁰⁷ Personopplysninger som ikke behandles elektronisk og ikke inngår i noe personregister omfattes således ikke av reglene om innsynsrett for registrerte.

Det er ingen forutsetning for partsinnsynsreglenes anvendelse at bestemte hjelpemidler benyttes eller at opplysningene inngår eller skal inngå i noe bestemt register. Forvaltningsloven omfatter alle former for opplysningsbehandling og partsinnsynsreglene vil således komme til anvendelse uavhengig av om saksopplysningene behandles elektronisk, manuelt eller i forbindelse med bestemte former for systematisk lagring.

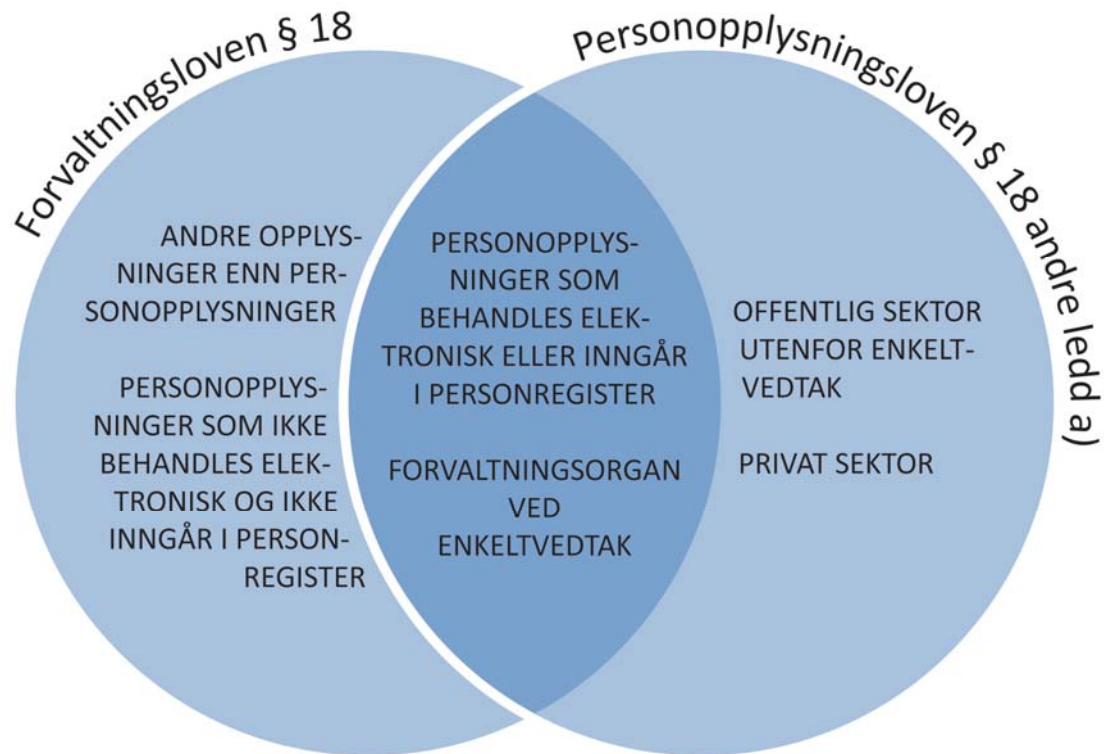
¹⁰⁵ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 102.

¹⁰⁶ Avgrensningen av lovens virkeområde til behandling av personopplysninger som enten behandles helt eller delvis ved hjelp av elektroniske hjelpemidler eller som inngår eller skal inngå i et personregister henger sammen sporingsmulighetene. Av personverndirektivets fortale punkt 14 følger det at direktivet bare regulerer slik behandling for å lette tilgangen til de aktuelle personopplysningene.

¹⁰⁷ NOU 1997:19 s. 135.

4.2.4 Forholdet mellom virkeområdene

Hovedtrekkene i forholdet mellom innsynsreglenes saklige anvendelsesområde kan illustreres ved hjelp av følgende diagram:



De lyseblå feltene viser det som er særskilt ved virkeområdet til det enkelte regelsett. Det overlappende feltet i midten viser det som er felles for virkeområdene til regelsettene.

Når man sammenholder forvaltningsloven og personopplysningsloven, ser man at lovenes virkeområder er ganske asymmetriske. Mens forvaltningsloven regulerer en bestemt sektors virksomhet uavhengig av hvilken opplysningstype som behandles, kommer personopplysningsloven til anvendelse ved behandling av en bestemt opplysningstype og uavhengig av sektor. Dette gjelder også for virkeområdene til lovenes innsynsregler.

Virkeområdet til innsynsreglene skiller seg ytterligere fra hverandre ved at partsinnsynsreglene kun favner en bestemt avgjørelsestype i offentlig forvaltning, mens innsynsreglene for registrerte som hovedregel ikke sonderer mellom ulike virksomhetsformer, verken i offentlig eller privat sektor. Mens partsinnsynsreglenes anvendelse beror på en konkret mulighet for at et enkeltvedtak kan bli fattet, vil innsynsreglene for registrerte kunne gjelde allerede før det er en konkret mulighet for et slikt utfall, så lenge det behandles personopplysninger, se nærmere om tidspunktet for innsyn under punkt 5.5. I forhold til den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, kommer reglene om innsyn for registrerte til anvendelse på all forvaltningsvirksomhet. Det innebærer for eksempel at reglene også kommer til anvendelse i tilknytning til avgjørelser som gjelder forskrifter og annen forvaltningsvirksomhet som ikke innebærer avgjørelser.

En ytterligere distinksjon mellom innsynsreglenes virkeområde er at personopplysningsloven stiller krav til hvilken behandlingsform som benyttes, mens forvaltningsloven ikke gjør noen tilsvarende avgrensning. Indirekte følger det av kravet til behandlingsform at personopplysningsloven ikke favner manuell behandling av personopplysninger når disse kun inntas i saksmapper med papirdokumenter som for eksempel er systematisert kronologisk eller etter fagområde. Det vil derimot forvaltningsloven innsynsregler kunne gjøre.

Endelig kan det nevnes at det er en forskjell mellom innsynsreglenes virkeområder at forvaltningsloven både omfatter fysiske og juridiske personer, mens personopplysningsloven som hovedregel kun gjelder opplysninger om fysiske personer. På den ene siden innebærer dette at forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep – og dermed partsinnsynsreglene – favner en videre kategori av private personer. På den andre siden vil personopplysningslovens innsynsregler kunne komme til anvendelse på en større gruppe fysiske personer i og med at den ikke avgrenser sin anvendelse til parter i saker som gjelder enkeltvedtak, se nærmere om innsynsberettigede under punkt 5.2.

5 Rekkevidden av innsynsretten

5.1 Betydningen av personopplysningsloven § 6

Personopplysningsloven § 6 regulerer lovens forhold til lovbestemt innsynsrett etter andre lover. Bestemmelsen første ledd presiserer at personopplysningsloven ikke begrenser innsynsrett etter offentleglova, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger.

Under utarbeidelsen av personopplysningsloven uttrykte pressens organisasjoner – Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Norske Avisers Landsforening og Norsk Presseforbund – frykt for at lovens fokus på personvern ville gå på bekostning av åpenheten.¹⁰⁸ Forarbeidene understreker derfor at personopplysningsloven er ment å *styrke* den samlede innsynsretten.¹⁰⁹ Videre fremholdes det at loven skal fungere som et supplement og ikke som en erstatning for andre lovbestemmelser om innsynsrett. Begrensninger som lovforslaget hadde for behandling av personopplysninger skulle ikke hindre innsynsrett etter andre lover.

I et brev fra Lovavdelingen til Datatilsynet i 2004 ble forholdet mellom innsynsreglene i personopplysningsloven og offentleglova tatt opp. Lovavdelingen uttrykte at “reglene i personopplysningsloven ikke kommer til anvendelse i den utstrekning offentleglova eller annen lovgivning gir *rett*¹¹⁰ til innsyn i personopplysninger”¹¹¹. Videre la Lovavdelingen til grunn at innsyn i slike tilfeller skal gis uavhengig av om vilkårene i personopplysningsloven kapittel II – Alminnelige regler for behandling av

¹⁰⁸ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 78f.

¹⁰⁹ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 106.

¹¹⁰ Min kursivering.

¹¹¹ Sak JDLOV-2004-4600.

personopplysninger – er oppfylt, men likevel bare i den utstrekning offentleglova eller annen lovgivning gir rett til innsyn. Der merinnsyn skal vurderes, vil imidlertid personopplysningsloven gjelde. Årsaken er at slikt innsyn gis på bakgrunn av en *skjønnsvurdering* i stedet for med hjemmel i en lovbestemt *rett* til innsyn, jfr. ordlyden “innsynsrett” i personopplysningsloven § 6.

Det har i rettsteorien blitt kritisert at Lovavdelingen tolker § 6 dit hen at reglene i personopplysningsloven ikke kommer til anvendelse i den utstrekning offentleglova eller annen lovgivning gir rett til innsyn i personopplysninger.¹¹² Under henvisning til personopplysningslovens forarbeider har det vært understreket at å tolke bestemmelsen slik at “reglene i personopplysningsloven ikke kommer til anvendelse”¹¹³ skiller seg prinsipielt fra å forstå den slik at “personopplysningsloven ikke innskrenker andre lovbestemte innsynsrettigheter”¹¹⁴. Personopplysningslovens § 6 kan fortolkes slik at loven gjelder i forhold til innsyn etter offentleglova, men uten at den innskrenker disse innsynsrettighetene. Personer med rett til innsyn vil da i praksis få samme tilgang på opplysninger. Skillet medfører først og fremst en understrekning av plikten til å vurdere hvorvidt det i tillegg foreligger rett til innsyn etter personopplysningsloven. Lovavdelingens tolkning ble således ansett å gjøre forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova vanskeligere enn strengt tatt nødvendig.

Lovavdelingens uttalelse og kritikken i juridisk teori tar utgangspunkt i personopplysningslovens forhold til innsynsretten etter offentleglova. Henvisningene til også annen lovbestemt innsynsrett må imidlertid innebære at paralleller kan trekkes til personopplysningslovens forhold til partsinnsynsreglene i forvaltningsloven. På bakgrunn av ordlyden i § 6 (“Loven her begrenser ikke”) samt forarbeidenes ordvalg (“Bestemmelsen ... understreker i *første ledd* at personopplysningsloven ikke

¹¹² Se Schartum (2006) s. 32-33 og Schartum og Bygrave (2006) s. 165-166.

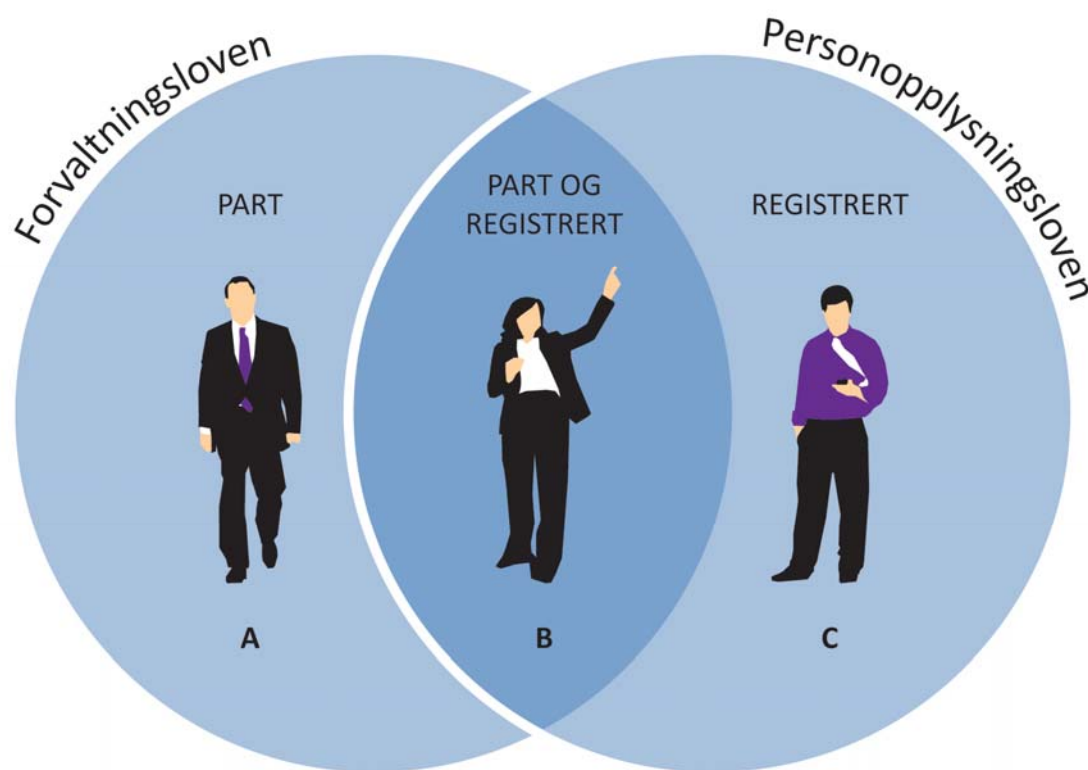
¹¹³ Sak JDLOV-2004-4600.

¹¹⁴ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 106.

innskrenker”¹¹⁵), synes det mest naturlig å forstå bestemmelsen i tråd med kritikken. Således legger jeg til grunn at personopplysningsloven gjelder parallelt med reglene om partsinnsyn etter forvaltningsloven, men uten å begrense retten til partsinnsyn.

5.2 Innsynsberettigede

Forholdet mellom innsynsberettigede etter forvaltningsloven og personopplysningsloven i forbindelse med enkeltvedtak kan illustreres ved følgende figur:



Figuren viser en sak som gjelder enkeltvedtak med to parter, A og B. Det er kun registrert opplysninger om B i saken. Videre er det registrert opplysninger om en tredje person, C. Han er imidlertid ikke part. A har kun rett til innsyn etter forvaltningsloven. B har rett til

¹¹⁵ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 106.

innsyn etter både forvaltningsloven og personopplysningsloven. C kan kun kreve innsyn etter personopplysningsloven.

Med utgangspunkt i figuren vil jeg i det følgende undersøke forholdet mellom parter og registrertes rett til innsyn i tilknytning til enkeltvedtak. For å kunne gjøre dette, må jeg også parallelt si noe om det nærmere innholdet i begrepene “part” og “registrert”.

Retten til innsyn etter forvaltningsloven § 18 er forbeholdt parter. Etter § 2 første ledd bokstav e) er part definert som en “person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder”.

Forvaltningsloven benytter to avgrensninger av partsbegrepet; den “en avgjørelse retter seg mot” – det formelle partskriteriet – og den “saken ellers direkte gjelder” – det materielle partskriteriet. Som jeg kommer inn på i det følgende, skiller forholdet mellom det formelle partsbegrepet og begrepet registrert seg noe fra forholdet mellom det materielle partsbegrepet og begrepet registrert.

Avgjørende for avgrensningen av hvem “*avgjørelsen retter seg mot*”, er hvordan vedtaket er formulert med tanke på hvem som får sin rettsstilling avgjort.¹¹⁶ En tenkt situasjon kan tjene som eksempel. B har søkt om hjelpestønad etter folketrygdloven § 6-4. Hun er part fordi hun får sin rettsstilling spesifisert når søknaden avgjøres.

Retten til innsyn i hvilke opplysninger om den registrerte som behandles tilfaller den registrerte selv, jfr. personopplysningsloven § 18 andre ledd. “Registrert” er i lovens § 2 nr. 6) definert som “den som en personopplysning kan knyttes til”. B som i eksemplet over har søkt om hjelpestønad vil også ha status som registrert etter personopplysningsloven. Dette fordi noen personopplysninger i saken – typisk personnummer eller navn – må kunne knyttes til henne for at avgjørelsen skal kunne sies å rette seg mot henne. Når B fyller det

¹¹⁶ Graver (2007) s. 414.

formelle partsvilkåret, vil hun derfor også være registrert. B vil da ha selvstendig innsynsrett etter både forvaltningsloven og personopplysningsloven.

Det er likevel ikke noe vilkår for å få status som registrert at avgjørelsen retter seg mot en. Det er tilstrekkelig at ens personopplysninger er registrert i den forstand at de er samlet inn og lagret.¹¹⁷ Eksemplet over kan utvides for å illustrere dette.

Bs hjelpestønadssøknad avgjøres blant annet på bakgrunn av medisinske opplysninger om hennes helse som for eksempel kan vise at hun lider av kognitiv svikt og nedsatt balanse. I legeerklæring kan det fremkomme opplysninger om at tilstanden skyldes hodeskade påført henne av hennes tidligere samboeren, C. C er ikke part i hjelpestønadssaken, men opplysningene om vold kan knyttes til han og gir han således status som registrert. Han har dermed innsynsrett etter personopplysningsloven, men ikke etter forvaltningsloven.

Som eksempelet viser, favner kretsen av innsynsberettigede etter personopplysningsloven videre enn kretsen av innsynsberettigede etter det formelle partskriteriet. Dette fordi registrertes innsynsrett ikke betinger partsstatus. Samtidig supplerer registrertes innsynsrett partsinnsynsretten.

Før og under forberedelsen av et enkeltvedtak vet man ikke alltid hva avgjørelsen vil innebære og hvem den vil rette seg mot. Ettersom partsstatusen har betydning også *under* saksbehandlingen, må avgrensningen tolkes slik at man er part når en avgjørelse *kan* bli rettet mot en.¹¹⁸ Det innebærer eksempelvis at dersom B er eiendomsinnehaver og står i fare for å bli berørt av en reguleringsplan eller hun er sykepengemottaker som risikerer å få sin pasientjournal utlevert til NAV, så omfattes hun av partsbegrepet.¹¹⁹

¹¹⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 102.

¹¹⁸ Eckhoff og Smith (2010) s. 283.

¹¹⁹ Se også punkt 3.2.2 om at det må foreligge en konkret mulighet for at et enkeltvedtak kan bli fattet. Idet saksbehandling som kan lede til et enkeltvedtak innledes, inntreffer med andre ord partsstatusen.

Status som registrert etter personopplysningsloven har man uavhengig av sakskontekst og av om en avgjørelse kan bli rettet mot en. Opplysninger som behandles uten at en avgjørelse kan bli rettet mot en eller i andre sammenhenger enn enkeltvedtak, gir således også den opplysningene kan knyttes til status som registrert og dermed innsynsrett etter personopplysningsloven.

Forvaltningslovens materielle avgrensning av partsbegrepet til personer “*saken ellers direkte gjelder*”, favner videre enn den formelle avgrensningen. Ordlyden omfatter i og for seg også personer avgjørelsen retter seg mot – det formelle partskriteriet. Dersom B har tatt initiativet til et enkeltvedtak ved å søke det offentlige om noe, eksempelvis studielån, hjelpestønad eller konsesjon for å omsette kraft, er det på det rene at hun også er en person *saken direkte gjelder*.

Spørsmålet om partsstatus kan imidlertid også oppstå i forhold til personer som har en mer perifer tilknytning til saken. Avgrensningen vil her først og fremst referere seg til enkeltvedtakets faktiske virkninger. Vurderingstemaet er hvilke personer som får sine rettigheter berørt i en slik grad at vedtaket ellers direkte gjelder dem.¹²⁰

Forvaltningspraksis fra blant annet byggesaker og forurensningssaker samt juridisk teori har lagt til grunn at sterke faktiske virkninger kan være tilstrekkelig til å gi partsstilling.¹²¹ Eksempelvis hvis vedtaket hindrer rettsutøvelse, medfører vesentlige skadevirkninger eller får praktisk økonomisk betydning for vedkommende. I utgangspunktet må man imidlertid ha en direkte tilknytning til saken. Bare unntaksvis kan indirekte, faktiske virkninger gi partsstatus.

Spørsmålet om faktiske virkningers betydning for partsinnsynsretten har vært tema i flere forvaltningssaker. Blant annet gjaldt en uttalelse fra Lovavdelingen en fraskilt manns rett til

¹²⁰ Om den materielle avgrensningen av partsbegrepet, se blant annet Woxholth (2006) s. 99-104, Graver (2007) s. 415-417 og Eckhoff og Smith (2010) s. 283-284.

¹²¹ Se blant annet Graver (2007) s. 415-416 og Eckhoff og Smith (2010) 283-284.

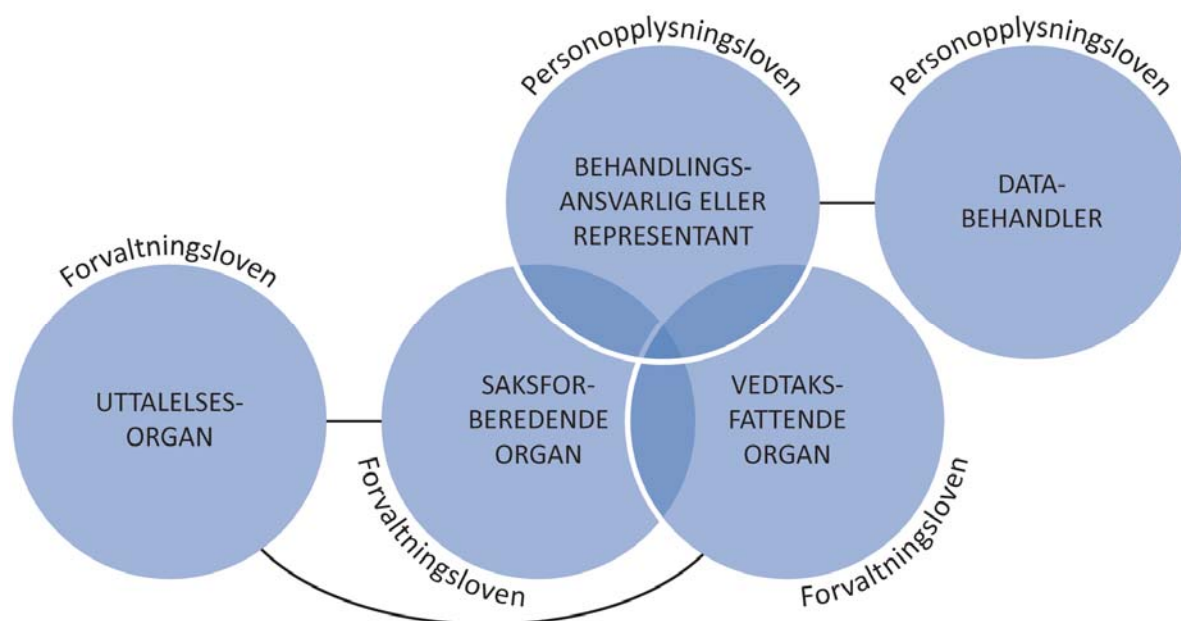
innsyn i dokumenter i sak om sperring av tidligere ektefelles adresse.¹²² Forbindelsen var at deres felles barn – som faren hadde samværsrett til – også var bosatt på denne adressen. Lovavdelingen la til grunn at når faren hadde samværsrett ville det innebære omfattende virkninger å frata ham retten til å vite hvor barnet bodde. Lovavdelingen vektla at vedtaket om sperring av adressen vil ha så vidt klar og direkte betydning for den faktiske utøvelsen av samværsretten at faren måtte anses som part i saken. Videre ble det antatt at dette også måtte gjelde dersom faren ikke hadde foreldreansvar, så lenge samværsrett forelå. Det ble imidlertid antatt at resultatet ville bli det motsatte dersom han hadde foreldreansvar, men ikke samværsrett. Da ville det ikke foreligge noen rett til kontakt og vedtaket om sperring ville ikke få noen direkte konsekvenser for faren.

Med utgangspunkt i figuren ovenfor og det som er skrevet hittil, kan man tenke seg en ny situasjon hvor B har søkt om sperring av sin adresse på grunn av sin tidligere samboer, C. B er da part og registrert i saken, mens C kun har status som registrert. Dersom B fra et tidligere ekteskap har et barn hvis far, A, har samværsrett til, vil også A være part i saken om sperring av Bs adresse. Likevel trenger det ikke å være registrert opplysninger i saken som kan knyttes til A. Det innebærer at i motsetning til personer avgjørelsen retter seg mot, er det ikke nødvendig at personer saken ellers direkte gjelder er registrert. Innsynsrett som part etter den materielle avgrensningen kan dermed favne videre enn registrertes innsynsrett da det ikke er noe vilkår for å få innsyn med materiell partsstatus at man også er registrert.

¹²² JDLOV-2003-395.

5.3 Hvem innsyn kan kreves hos

Forholdet mellom hvem innsyn kan kreves hos etter forvaltningsloven og personopplysningsloven kan illustreres ved følgende figur:



Forvaltningsloven § 18 første ledd sier ikke noe om hvem partsinnsyn kan kreves hos. Bestemmelsen om merinnsyn i andre ledd slår imidlertid fast at “forvaltningsorganet likevel” skal vurdere å gi innsyn når det er adgang til å gjøre unntak fra innsyn. Ordlyden synes å forutsette at det er det samme “forvaltningsorganet” som skal behandle spørsmålet om innsyn etter første ledd. Spørsmålet er imidlertid hvilket forvaltningsorgan innsynsbegjæringen konkret kan rettes til.

Det antas at krav om innsyn kan fremsettes for det forvaltningsorganet som skal fatte vedtak i saken.¹²³ Videre antas det at innsyn også kan begjæres hos det saksforberedende organet.¹²⁴ Offentleglova som regulerer allmennhetens rett til innsyn i offentlig virksomhet har flere likhetstrekk med forvaltningsloven § 18. Følgelig kan denne være av interesse når

¹²³ Woxholth (2006) s. 348, Eckhoff og Smith (2010) s. 293.

¹²⁴ Woxholth (2006) s. 348.

§ 18 skal forstås.¹²⁵ Offentleglova § 3 første ledd andre punktum slår fast at innsynskravet må rettes til det organet som har dokumentene det kreves innsyn i. Det samme må muligens gjelde for parter i saker som gjelder enkeltvedtak. Veiledningsbestemmelsen i forvaltningsloven § 11 fjerde ledd må i så fall tilsi at organer som mottar innsynsanmodninger, men ikke har dokumentene, må henvise parten videre til det organet som besitter dokumentene. Hensynet til parten kan tale for at det organet som mottar innsynsbegjæringen bør innhente dokumentene slik at det kan gi innsyn, i stedet for at parten vises rundt til ulike organer. Det vil være enklere for parten å forholde seg til forvaltningssystemet som én enhet, i stedet for å måtte forholde seg til ulike nivåer og organer innenfor systemet.

Forvaltningsorganer som mangler grunnlag for å vurdere om vilkårene for rett til innsyn er oppfylt, for eksempel om det foreligger en sak om enkeltvedtak eller om vedkommende er part, antas å være unntatt fra plikten til å gi innsyn.¹²⁶ Dette vil eksempelvis kunne gjelde forvaltningsorganer som har saken til uttalelse. Det antas at disse bør henvise parten videre til forvaltningsorganet som forbereder saken eller til vedtaksorganet, jfr. § 11 fjerde ledd. Hvis praktiske hensyn taler for at forvaltningsorganet som har saken til uttalelse bør gi innsyn, kan dette avtales med saksforberedelsesorganet eller vedtaksorganet.¹²⁷

Til forskjell fra partsinnsynbestemmelsen, slår personopplysningsloven fast hvem som har ansvar for å gi innsyn. Paragraf 18 andre ledd pålegger den behandlingsansvarlige å opplyse den registrerte.

Av § 24 følger det i tillegg at informasjon kan kreves “skriftlig hos den behandlingsansvarlige eller hos dennes databehandler som nevnt i § 15”. Bestemmelsen kan forstås slik at den kun gir anvisning på *hvilken form* innsyn kan kreves i, og at *hvem* man kan kreve innsyn hos kun følger av den aktuelle hjemmelen for innsyn, jfr. §§ 18-22.

¹²⁵ Frihagen (2010) s. 266.

¹²⁶ Woxholth (2006) s. 348.

¹²⁷ Woxholth (2006) s. 348.

En slik forståelse harmonerer med bestemmelsens overskrift: “Hvordan informasjon skal gis” og plasseringen til sist i kapittelet. Samtidig taler ordlyden for å forstå bestemmelsen som en selvstendig hjemmel for at informasjonskrav, herunder krav om innsyn, kan rettes direkte til databehandler. Dette forutsetter imidlertid at det foreligger en avtale med behandlingsansvarlig som gir databehandler fullmakt til å behandle slike krav, jfr. henvisningen til § 15. Denne forståelsen synes også forutsatt i forarbeidene, der det slås fast at selv om en databehandler har fullmakt til å avgjøre innsynsbegjæringer, ligger ansvaret for at reglene blir overholdt hos behandlingsansvarlig.¹²⁸ Jeg vil i det følgende legge denne siste forståelsen til grunn.

“Behandlingsansvarlig” er i § 2 nr. 4) definert som “den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes”.

Legaldefinisjonen har i teorien blitt ansett som lite dekkende.¹²⁹ Dette fordi den behandlingsansvarlige etter loven er pålagt mange plikter som forutsetter en mer vidtgående bestemmelsesrett enn det som direkte gjelder formål og hjelpemidler. På denne bakgrunn har det vært anført at behandlingsansvarlig bør defineres som “en virksomhet eller person som har rett til å bestemme over behandling av personopplysninger i siste instans, herunder over formålet med behandlingen og hvilke hjelpemidler som skal brukes”¹³⁰.

For å opptre som behandlingsansvarlige må man ha sivilprosessuell partsevne, jfr. tvisteloven¹³¹ § 2-1. Dette er en forutsetning for at registrerte skal ha mulighet til å få prøvd sin rett etter personopplysningsloven ved å anlegge søksmål mot den behandlingsansvarlige for domstolene.¹³²

¹²⁸ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 122.

¹²⁹ Om “Behandlingsansvarlig”, se Schartum og Bygrave (2006) punkt 2.5.

¹³⁰ Schartum og Bygrave (2006) s. 30.

¹³¹ Lov om mekling og rettergang i sivile tvister av 17. juni 2005 nr. 90.

¹³² Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 103.

I forbindelse med forvaltningsvirksomhet vil den behandlingsansvarlige alltid være en juridisk person. Hvor ansvaret skal plasseres i et forvaltningshierarki kan være uklart.¹³³

Når en juridisk person utfører behandlingen av personopplysninger, er utgangspunktet at ledelsen i vedkommende organ har behandlingsansvaret. Det medfører at behandlingsansvaret i større organisasjoner – som innen offentlig forvaltning – i utgangspunktet ligger hos ledelsen og ikke hos de som utfører den daglige behandlingen av personopplysninger.¹³⁴

Det som er sagt hittil innebærer at det forvaltningsorganet som partsinnsynsbegjæring kan fremsettes for ikke alltid er behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven.

Da behandlingsansvaret i forvaltningen ofte er plassert på et høyere nivå enn der den konkrete behandlingen av personopplysninger foregår, forutsetter imidlertid personopplysningsloven at den behandlingsansvarlige må ha en representant, jfr.

personopplysningsloven § 32 om innholdet i meldinger til Datatilsynet. Det antas at loven må forstås slik at representanten skal skjøtte den behandlingsansvarliges plikter fra dag til dag, herunder ta imot innsynsanmodninger.¹³⁵ Behandlingsansvaret i store organisasjoner som et forvaltningshierarki, må således delegeres ned til et nivå der personopplysninger behandles og forvaltningsvirksomheten må organiseres slik at innsynsreglene lar seg gjennomføre. Det organ som – etter delegasjon – behandler innsynsbegjæringer fra registrerte kan da muligens også være det organet som krav om partsinnsyn kan rettes til.

Registrerte kan også kreve innsyn hos den behandlingsansvarliges databehandler, jfr. § 24. “Databehandler” er i personopplysningsloven § 2 første ledd, nr. 5) definert som den som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. Loven må imidlertid ikke misforstås dit hen at en databehandler er en person som utfører den faktiske behandlingen av persondata. En databehandler er alltid en ekstern avtalepart som den

¹³³ Schartum og Bygrave (2006) s. 29.

¹³⁴ Om behandlingsansvarlig for personopplysninger, se blant annet Schartum og Bygrave (2004) s. 122ff.

¹³⁵ Schartum og Bygrave (2004) s. 125.

behandlingsansvarlige benytter; eksempelvis private selskaper som tilbyr elektroniske løsninger for databehandling. En databehandler inngår således ikke i den behandlingsansvarliges organisasjon og er ikke underlagt den behandlingsansvarliges instruksjonsmyndighet.¹³⁶

Forholdet mellom behandlingsansvarlig og databehandler skal være avtaleregulert, jfr. § 15. I hvilken grad databehandleren kan vurdere innsynsanmodninger avhenger således av avtalen. Skulle databehandleren ha fullmakt til å avgjøre innsynsbegjæringer, har den behandlingsansvarlige allikevel hovedansvaret for at innsynsreglene overholdes.¹³⁷

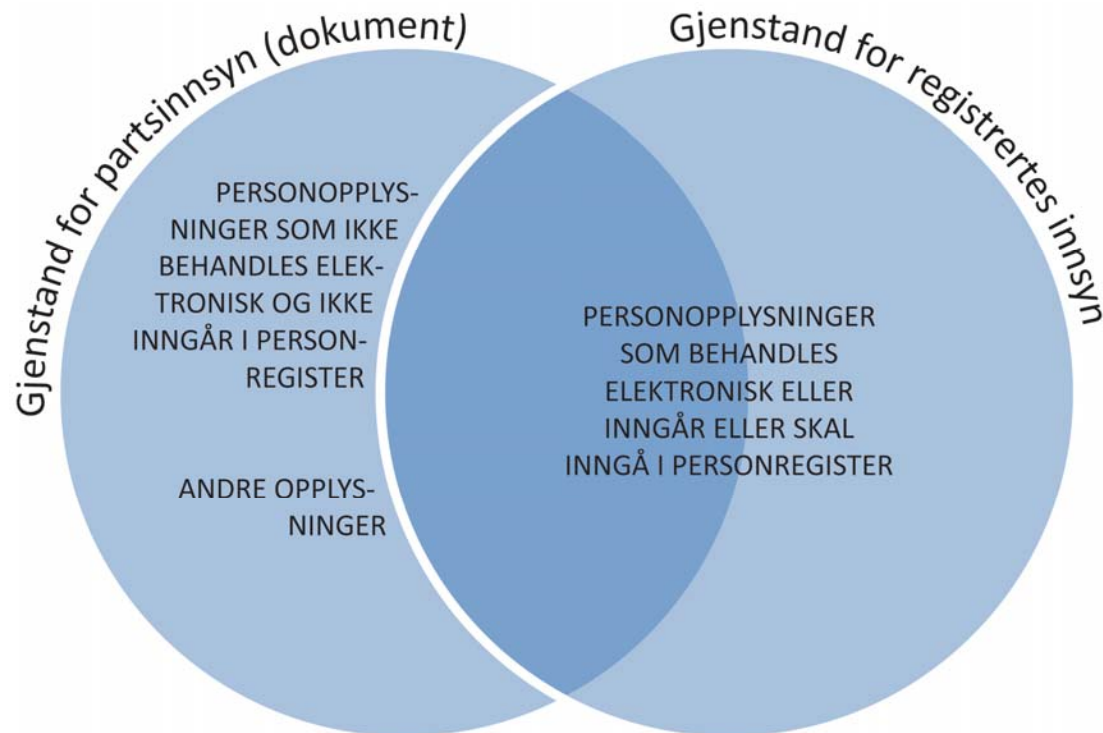
Etter dette vil registrerte kunne kreve innsyn hos to innbyrdes uavhengige organer med vidt forskjellige oppgaver tilknyttet behandlingen av personopplysninger, mens parter først og fremst kan kreve innsyn hos forvaltningsorganer som behandler sakens dokumenter i forbindelse med at et enkeltvedtak skal fattes.

¹³⁶ Om databehandlerbegrepet, se blant annet Schartum (2010) note 10.

¹³⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 122.

5.4 Gjenstand for innsyn

Forholdet mellom gjenstandene for partsinnsyn og registrertes innsyn kan illustreres ved følgende diagram:



Gjenstand for partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18 er sakens *dokument*. “Dokument” er i § 2 første ledd, bokstav f) definert som “en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framføring, overføring eller lignende”. Dokumentbegrepet i § 18 må forstås i overensstemmelse med definisjonen i § 2 som avgrenser hva parter kan kreve innsyn i.¹³⁸

Av personopplysningsloven § 18 andre ledd bokstav a) følger det at registrerte kan be om innsyn i “hvilke opplysninger om den registrerte som behandles”. Bestemmelsen må

¹³⁸ Om gjenstand for innsyn, se blant annet Woxholth (2006) s. 104 og 344-346, Graver (2007) s. 453, jfr. 357-360 og Eckhoff og Smith (2010) s. 293-204.

sammenholdes med avgrensningen av lovens saklige virkeområde, jfr. § 3 første ledd, bokstav a) og b). Dette innebærer at den registrerte kan kreve innsyn i alle de opplysninger om vedkommende som behandles elektronisk eller inngår i et manuelt personregister, uten hensyn til om den registrerte er å anse som part i en forvaltningssak og uavhengig av om opplysningene er samlet i én eller flere saker.¹³⁹

Mens gjenstand for innsyn etter forvaltningsloven er en avgrenset informasjonsmengde, utgjør gjenstand for registrertes innsynsrett en bestemt opplysningstype.

Beslutningsgrunnlaget enkeltvedtak hviler på består ofte av personopplysninger.

Dokumenter i forvaltningslovens forstand vil dermed ofte inneholde personopplysninger i tillegg til andre typer opplysninger. Personopplysninger utgjør således en delmengde av den informasjonen som kan finnes i et saksdokument. Samtidig er det ikke noe vilkår for rett til innsyn etter personopplysningsloven § 18 at det foreligger noe dokument eller annet skriftlig materiale.

Forvaltningslovens dokumentbegrep innbefatter skrevne dokumenter som for eksempel brev og uttalelser. I tillegg omfattes dokumenter som ikke nødvendigvis inneholder skrift, slik som kart, skisser, modeller og lignende som måtte inngå som dokument i saken.

Forvaltningsloven skiller videre ikke mellom originaldokumenter og kopidokumenter.

Dokumenttermen omfatter eksempelvis både inngående og utgående formelle korrespondanser, tilsendte kopier av erklæringer og utredninger, rundskriv, notater og opptegnelser. En avgrensning må imidlertid gjøres mot tekststykker uten selvstendig betydning for saksbehandlingen.¹⁴⁰

Forvaltningslovens dokumentbegrep ble utvidet i forbindelse med lov av 15. desember 2000 nr. 98 Om endringer i offentleglova og enkelte andre lover.

Senere ble § 2 første ledd, bokstav f) endret ved revisjon av offentlighetslova i 2006.

Således er offentleglovas dokumentbegrep og dens forarbeider av interesse når

¹³⁹ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 84.

forvaltningslovens dokumentbegrep skal forstås. Legaldefinisjonen av dokumentbegrepet i forvaltningsloven § 2 og offentleglova § 4 er i dag den samme.

I forbindelse med endringsloven i 2000 ble dokumentbegrepet i de to lovene gjort teknologinøytralt. I forarbeidene anførte høringsinstansene at dette ville innebære en bedre tilpasning til dagens virkelighet.¹⁴¹ Hverken høringsinstansene eller Justisdepartementet kunne se at det forelå noen rasjonell grunn til at innsynsretten skulle variere etter hvilket lagringsmedium som ble benyttet for oppbevaring av informasjon. Lovendringen innebar følgelig at dokumentbegrepet og dermed innsynsretten ble utvidet til også å omfatte elektroniske dokumenter bestående av kombinasjoner av tekst, lyd og bilde. Likeledes ble audiovisuelle lagringsmedier som videofilm og lydbånd inkludert.

I tilknytning til revisjonen av offentleglova i 2006 ble tillegget “eller lignende” føyd til dokumentdefinisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd, bokstav f) og offentlighetslova § 4 første ledd. Hensikten var å klargjøre at definisjonenes oppregning ikke er uttømmende.¹⁴²

I likhet med dokumentbegrepet i forvaltningsloven gjelder personopplysnings- og behandlingsbegrepet i personopplysningsloven uavhengig av teknologisk lagringsmedium og fremstilling. Personopplysningsbegrepet springer ut av EUs personverndirektiv artikkel 2, bokstav (a) som gir anvisning på at “personal data' shall mean *any information*¹⁴³ relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity”

¹⁴⁰ Graver (2007) s. 453, jfr. 357-358.

¹⁴¹ Ot.prp.nr.56 (1999-2000) s. 15f.

¹⁴² Jfr. Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s.120.

¹⁴³ Min kursivering

Personopplysningsbegrepet er legaldefinert i personopplysningslovens § 2 første ledd, nr. 1 som “opplysninger og vurderinger som kan knyttes til en enkeltperson”. Selv om definisjonen er kortere, antas det at innholdet i begrepet er ment å være det samme som direktivets definisjon av “personal data”.¹⁴⁴

Det nærmere innholdet i begrepet “personal data” har vært behandlet av Artikkel 29-gruppen som har uttalt at “the concept of the personal data includes information available in whatever form, be it alphabetical, numerical, graphical, photographic or acoustic, for example”.¹⁴⁵ Også i forarbeidene til personopplysningsloven ble det understreket at lagringsmedium var uten betydning for hva som ble regnet som personopplysninger.¹⁴⁶ Opplysningene kunne foreligge i form av bilde, stemme, fingeravtrykk eller genetiske kjennetegn. Alle disse formene omfattes også av forvaltningslovens dokumentbegrep. Således vil alle “personopplysninger” etter personopplysningsloven kunne inngå i et “dokument” etter forvaltningsloven.

Avgrensningen av personopplysningslovens saklige virkeområde, jfr. § 3 første ledd, bokstav a) og b), er av betydning for hvilke opplysninger en registrert kan kreve innsyn i. Det er på det rene at innsyn kan fordres i personopplysninger som behandles elektronisk. Innsyn i personopplysninger i ikke-elektroniske dokumenter kan derimot kun kreves når de inngår eller skal inngå i et personregister. Som registrert er man altså avskåret fra å kreve innsyn i personopplysninger som eksempelvis inngår i papirdokumenter som behandles manuelt og inngår i et register som er ordnet etter årstall (så lenge det ikke er tale om fødselsår).¹⁴⁷ I forbindelse med enkeltvedtak vil imidlertid parter kunne kreve innsyn i slike opplysninger i saksdokumenter ettersom forvaltningsloven ikke avgrenser innsynsretten etter til behandlings- eller lagringsform.

¹⁴⁴ Se Schartum og Bygrave (2006) s. 13-24.

¹⁴⁵ Jfr. Opinion 4/2007 on the concept of personal data punkt. III,1.

¹⁴⁶ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 101.

¹⁴⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 102.

Etter forvaltningslovens § 18 er det *sakens* dokumenter som er gjenstand for partsinnsyn. Hva som utgjør én sak har således betydning for hvilke dokumenter det kan kreves innsyn i. I en uttalelse fra 1990 påpekte Lovavdelingen at det som er del av den samme avgjørelsesprosessen, må anses som én sak. Herunder dokumenter som er utarbeidet så tidlig at det enda ikke foreligger noen partsinnsynsrett da det foreløpig ikke var tilstrekkelig sannsynlig at prosessen ville munne ut i et konkret enkeltvedtak. Når det blir tilstrekkelig sannsynlig at enkeltvedtak vil bli truffet, kan innsynsretten oppstå med “tilbakevirkende kraft”.¹⁴⁸

Gjenstand for registrertes innsynsrett avgjøres uavhengig av saks kontekst da personopplysningsloven gjelder behandling av personopplysninger generelt. Det avgjørende er at den registrerte kan knyttes til opplysningene som behandles elektronisk eller på annet vis når opplysningene inngår eller skal inngå i et personregister.

Det gjelder imidlertid en reservasjon for de situasjoner der de samme opplysningene omhandler flere personer.¹⁴⁹ Dersom opplysningene ikke kan knyttes til en enkeltperson med en relativt stor grad av sikkerhet, vil de ikke lenger være personopplysninger, jfr. § 2 første ledd, nr 1).¹⁵⁰ Innsynsretten kan da opphøre. I tilfeller der de samme opplysningene kan knyttes til flere personer som inngår i en liten, avgrenset personkrets, eksempelvis en familie, antas det at de aktuelle personene må begjære innsyn i fellesskap. Dette for å ivareta innsynsretten, men uten å krenke de andres interesse i diskresjon.¹⁵¹

Partenes rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter impliserer ikke bare en rett til innsyn i dokumenter fra andre parter og offentlige myndigheter. Også dokumenter parten selv har sendt inn og dokumenter fra andre interesserte som ikke har partsstatus omfattes.

¹⁴⁸ JDLOV-1990-2231.

¹⁴⁹ <http://www.personvern.uio.no/pvpn/innsyn/index2.html>

¹⁵⁰ Om det nærmere innholdet i personopplysningsbegrepet, se punkt 3.2.2.

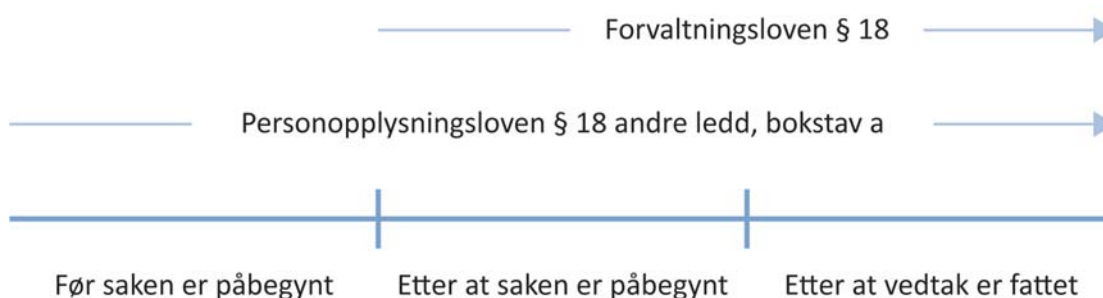
¹⁵¹ <http://www.personvern.uio.no/pvpn/innsyn/index2.html>

Dette henger sammen med at man ikke alltid tar kopi av det man sender til forvaltningen og at man kan behov for å kontrollere hva man har sendt inn.¹⁵²

Registrertes innsynsrett i egne opplysninger må også gjelde uavhengig av hvem som har skaffet opplysningene til veie. En registrert har krav på innsyn i alle opplysninger som kan knyttes direkte eller indirekte til vedkommende.¹⁵³ Opplysningskilden kan således ikke ha betydning for hvilke opplysninger den registrerte kan be om å få se.

5.5 Tidspunkt for innsyn

Forholdet mellom tidspunktet for innsyn etter forvaltningsloven og personopplysningsloven kan illustreres ved en tidslinje:



Som hovedregel kan innsyn i sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18 kreves *idet saken er påbegynt*.¹⁵⁴ Før saken er kommet i gang er det altså ikke adgang til å kreve innsyn. Dette gjelder selv om det allerede da kan være utarbeidet dokumenter som senere inngår i en sak om enkeltvedtak. Innsynsrett i disse dokumentene kan som nevnt oppstå med "tilbakevirkende kraft" når saken er påbegynt.¹⁵⁵

¹⁵² Eckhoff og Smith (2010) s. 292.

¹⁵³ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 101.

¹⁵⁴ Om tidspunktet for innsyn, se blant annet Woxholth (2006) s. 346-347 og Eckhoff og Smith (2010) s. 292-293.

¹⁵⁵ JDLOV-1990-2231.

Registrertes innsynsrett etter personopplysningsloven gjelder uavhengig av sakskontekst og dermed uavhengig av om en sak er påbegynt, underveis eller avsluttet. Til forskjell fra parter, kan således registrerte kreve innsyn før en sak om enkeltvedtak er kommet i gang.

Retten til informasjon om *hvorvidt* det behandles personopplysninger om en må gjelde uavhengig av om det faktisk er registrert slike opplysninger.¹⁵⁶ Hvorvidt det behandles personopplysninger om en, må den enkelte således kunne be om å få vite til enhver tid.

Kravet om at man må være registrert for å få innsyn i *hvilke* opplysninger om en som behandles, må derimot innebære at innsyn først kan kreves når det er på det rene at det behandles opplysninger som kan knyttes til vedkommende, jfr. legaldefinisjonen av “registrert” i § 2 første ledd nr. 6). Som det fremgår av forarbeidene er det tilstrekkelig for å få status som registrert at ens personopplysninger er registrert i den forstand at de er samlet inn og lagret.¹⁵⁷ Dette vil ofte være tilfellet før det er en konkret mulighet for at et enkeltvedtak kan bli fattet. For eksempel mottar forvaltningen kontinuerlig opplysninger om borgernes pensjonspoeng. Disse lagres hos forvaltningen blant annet med henblikk på mulige enkeltvedtak i fremtiden.

Avgrensningen av personopplysningslovens saklige virkeområde har betydning for innsynstidspunktet. Paragraf 18 sammenholdt med § 3 første ledd, bokstav a) og b) må innebære at en registrert først kan kreve innsyn når opplysninger om vedkommende behandles elektronisk eller på annet vis når personopplysningene inngår eller skal inngå i et personregister.

Partsinnsyn etter forvaltningsloven § 18 kan begjæres så snart saken er kommet i gang.¹⁵⁸ Det er imidlertid ikke alltid opplagt når dette tidspunktet inntreffer. For at innsyn skal

¹⁵⁶ Schartum (2000) s. 558.

¹⁵⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 102.

¹⁵⁸ Eckhoff og Smith (2010) s. 292.

kunne kreves antas det at det må foreligge en relativt nærliggende mulighet for at det kan bli truffet et enkeltvedtak som er rettet mot den personen som krever innsyn eller direkte gjelder vedkommende, jfr. § 2 første ledd, bokstav e.¹⁵⁹

Tidspunktet for når retten til partsinnsyn oppstår, var tema i en uttalelse i Sivilombudsmannens årsmelding i 1970. På bakgrunn av en henvendelse formannen i barnevernsnemnda hadde mottatt, innkalte han et separert foreldrepar til samtale for å få oversikt over forholdene rundt datteren. Dette for å vurdere om henvendelsen tilsa behandling i nemnda. Moren ba umiddelbart om innsyn i sakens dokumenter under henvisning til blant annet forvaltningsloven § 18. Innsynsanmodningen ble avslått. Gjennom møtet med foreldrene kom formannen til at henvendelsen ikke ga grunnlag for videre behandling. Sivilombudsmannen uttalte i anledning saken at “Forutsetningen for at forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal få anvendelse, er at det foreligger en « forvaltningssak », jfr. § 1 annet ledd. I barnevernssaker er avgjørelsesmyndigheten tillagt barnevernsnemnda, og det kan først betraktes som en « sak » i forvaltningslovens forstand når det er på det rene at nemnda har til hensikt å behandle forholdet med henblikk på å treffe et vedtak som kan berøre partene.”¹⁶⁰. Innkallelse til samtale på sosialkontoret for å vurdere om en forvaltningssak skulle iverksettes, kunne ikke anses som at forvaltningssaken var påbegynt.

At man har mottatt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 er ikke en forutsetning for å kunne fremsette innsynsanmodning. Innsyn kan begjæres idet man har fått kunnskap om saken. Det antas imidlertid at når forvaltningen selv tar initiativet til en sak, vil ikke partene kjenne til saken før den faktisk er påbegynt. Er det parten selv som tar initiativ til saken, eksempelvis ved å søke om noe, vil saken likeledes være påbegynt idet det søkes og retten til innsyn oppstår simultant.

¹⁵⁹ Eckhoff og Smith (2010) s. 293.

¹⁶⁰ Somb-1970-35 (1970 s 73).

Retten til partsinnsyn gjelder *sakens dokumenter*, hvilket legger føringer for når krav om innsyn tidligst kan fremsettes. For at innsyn skal kunne kreves, må det finnes et dokument i en beslutningsprosess som har kommet så langt at de opplysningene som foreligger kan sies å utgjøre én sak.¹⁶¹

Registrerte kan i medhold av personopplysningsloven kreve innsyn før beslutningsprosessen har kommet så langt at opplysningene som foreligger kan sies å utgjøre en sak. Det er tilstrekkelig at det behandles personopplysninger om den registrerte elektroniske eller på annet vis dersom opplysningene skal inn i et personregister.

Det er først og fremst tidspunktet for sakens begynnelse som setter skranker for når partsinnsyn kan kreves. *Under* saken må partene fortløpende kunne be om å få se sakens dokumenter.

Også registrerte må kunne kreve innsyn gjennom hele saksprosessen da deres innsynsrett ikke er avgrenset etter konteksten opplysningene behandles i.

Retten til partsinnsyn gjelder også *etter at vedtak i saken er fattet*, jfr. forvaltningsloven § 18 første ledd, tredje setning. Denne presiseringen henger blant annet sammen med at partene kan ha saklig grunn til å påberope seg innsynsretten også etter at vedtak er truffet, for eksempel hvis man ønsker å legge saken frem for Sivilombudsmannen eller bringe avgjørelsen inn for domstolene.¹⁶² Lovavdelingen har imidlertid uttalt at innsynsretten ikke er begrenset til slike tilfeller eller generelt til de situasjoner hvor partene har saklig grunn til å kreve innsyn.¹⁶³ Loven stiller heller ikke noe krav til dokumentasjon av at man har en beskyttelsesverdig interesse i å få innsyn i sakens dokumenter etter av saken er avgjort.

¹⁶¹ Woxholth (2006) s. 346.

¹⁶² Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s 80.

¹⁶³ JDLOV-2009-1084.

Ettersom registrertes innsynsrett etter personopplysningsloven gjelder uavhengig av sakskontekst, vil retten kunne gjøres gjeldende også etter at vedtak er truffet.

5.6 Merinnsyn

Partsinnnsynsreglene innebærer som hovedregel at en part har rett til å få kunnskap om innholdet i sakens dokumenter for så vidt ikke annet følger av unntaksreglene i §§ 18-19.¹⁶⁴ Unntakene innebærer imidlertid kun at det ikke foreligger et rettskrav på innsyn.¹⁶⁵ Av § 18 andre ledd følger det at når det kan gjøres unntak fra partsinnsyn, skal forvaltningsorganet likevel vurdere om helt eller delvis innsyn skal gis. Vurderingstemaet er om hensynet til parten veier tyngre enn behovet for unntak.

Personopplysningsloven § 23 oppstiller felles unntak fra plikten til å gi informasjon om behandlingen, herunder plikten til å opplyse en registrert om hvilke opplysninger om vedkommende som behandles.¹⁶⁶ Loven har i motsetning til forvaltningsloven ingen generell bestemmelse som pålegger den behandlingsansvarlige å vurdere merinnsyn når det kan gjøres unntak fra innsynsretten. Dette kan henge sammen med at den gjelder uavhengig av sektor. Paragraf 23 andre ledd åpner imidlertid for at merinnsyn i opplysninger som er unntatt etter bestemmelsens første ledd, bokstav c) på anmodning kan gis til en representant for den registrerte, forutsatt at ikke særlige grunner taler imot det. Med mindre særlige grunner taler imot det kan således en representant for den registrerte på anmodning få innsyn i opplysninger som det må anses utilrådelig at den registrerte får kjennskap til, av hensyn til vedkommendes helse eller forholdet til personer som står vedkommende nær.

¹⁶⁴ Frahagen m.fl. (2010) s. 266.

¹⁶⁵ Eckhoff og Smith (2010) s. 294.

¹⁶⁶ Det gjøres også unntak fra retten til informasjon etter personopplysningsloven § 18 andre ledd når opplysningene behandles utelukkende for historiske, statistiske eller vitenskapelige formål og behandlingen ikke får noen direkte betydning for den registrerte, jfr. § 18 tredje ledd.

Paragraf 23 første ledd, bokstav c) sammenholdt med andre ledd, har sin parallell i forvaltningsloven § 19 første ledd, bokstav d og skal forstås på samme måte.¹⁶⁷

Lovforarbeidene til tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven kan således gi veiledning ved tolkningen av personopplysningsloven § 23 andre ledd.

Av forarbeidene til forvaltningsloven følger det at betingelsen for at representanten skal få innsyn er at vedkommende ikke automatisk formidler opplysningene videre til parten.¹⁶⁸ Forvaltningsorganet har derfor adgang til å nekte representanten innsyn når særlige grunner taler imot det. Vurderingen av hvorvidt slike grunner foreligger beror blant annet på representantens kvalifikasjoner og forholdet til parten. Samtidig står arten og viktigheten av opplysningene sentralt. Disse betraktningene må også gjelde i forhold til personopplysningsloven § 23 andre ledd.

Offentlighetsprinsippet som taler for en mest mulig åpen forvaltning kan anføres som argument for å anvende merinnsyn også i forhold til personopplysningslovens regler. Også personvern hensynene som ligger til grunn for en individuell innsynsrett kan tale for dette, særlig interessen i diskresjon, fullstendighet og å være orientert. Ordlyden i personopplysningsloven § 23 synes heller ikke å være til hinder for en slik tolkning; den gir anvisning på en *rett*, men ikke en *plikt* til å unnta opplysninger som nevnt i første ledd, bokstav a) – f). I likhet med etter forvaltningsloven må det eventuelt foretas en interesseavveining mellom hensynet til den registrerte og behovet for unntak, sml. forvaltningsloven § 18 andre ledd, andre setning. Personopplysningsloven § 23 tredje ledd pålegger i tillegg den som nekter å gi innsyn i medhold av første ledd en plikt til å begrunne dette skriftlig. Dette kan også tale for at merinnsyn bør gjelde i forhold til personopplysningsloven dersom hensynet til den registrerte veier tyngre enn behovet for unntak.

¹⁶⁷ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 121.

¹⁶⁸ Ot.prp.nr.27 (1968-1969) s. 43.

6 Gjennomføringen av innsynsretten

6.1 Fremsettelse av innsynsanmodning

Ønsker en part innsyn etter forvaltningsloven § 18, må vedkommende be om det selv.¹⁶⁹ Dette gjelder også for registrerte, jfr. personopplysningsloven § 18 andre ledd, bokstav a) som gir anvisning på at registrerte som “ber om” innsyn skal gis informasjon.

Utgangspunktet om at parten selv skal kreve innsyn, må imidlertid ses i sammenheng med forvaltningens plikt til av eget tiltak å vurdere partenes behov for veiledning, jfr. § 11 andre ledd, første setning. Det følger videre av forvaltningsloven § 17 andre ledd, første setning at dersom forvaltningsorganet under saksforberedelsen mottar opplysninger om en part, og parten etter §§ 18 til 19 har rett til å gjøre seg kjent med opplysningene, skal de forelegges vedkommende til uttalelse. Kravet om at parten selv må ta initiativ til å få innsyn gjelder således ikke uten modifikasjoner.

For registrerte finnes det en parallell til forvaltningsloven § 11 i personopplysningsloven § 6 andre ledd.¹⁷⁰ Bestemmelsen pålegger den behandlingsansvarlige av eget tiltak å veilede om annen lovbestemt innsynsrett dersom denne gir tilgang til flere opplysninger enn personopplysningsloven. Bestemmelsen skal sikre at den som ber om innsyn blir kjent med sine lovbestemte innsynsrettigheter.¹⁷¹ Heller ikke for registrerte gjelder således aktivitetskravet uten begrensninger.

Forvaltningsloven sier ikke hvorvidt begjæringen skal fremsettes skriftlig eller muntlig. Ei heller personopplysningsloven gir anvisning på hvordan innsynsbegjæringen skal

¹⁶⁹ Se Eckhoff og Smith (2010) s. 291 og Frihagen (2010) s. 272.

¹⁷⁰ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 107.

¹⁷¹ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 107.

fremsettes, men § 24 gir den behandlingsansvarlige anledning til å kreve at den registrerte leverer en skriftlig og undertegnet begjæring.

Verken forvaltningsloven eller personopplysningsloven synes å være til hinder for at innsynsanmodningen kan fremsettes muntlig dersom organet som vurderer den godtar det. Spørsmålet er imidlertid om informasjonssikkerheten ivaretas tilstrekkelig når innsyn begjæres slik.

For elektronisk kommunikasjon med forvaltningen og for elektronisk saksbehandling og kommunikasjon i forvaltningen når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov gjelder imidlertid eForvaltningsforskriften¹⁷², jfr. forskriftens § 1 (2). I § 10 åpner forskriften for at krav om innsyn i opplysninger eller dokumenter i en sak kan sendes forvaltningsorganet ved bruk av elektronisk kommunikasjon. Dette vil følgelig gjelde for både parter og registrerte som krever innsyn hos forvaltningen.

Forvaltningsloven oppstiller ikke noe eksplisitt krav om at den som ber om innsyn må identifisere seg. Så vidt vites er heller ikke spørsmålet behandlet i forarbeidene. Etter ordlyden er innsynsretten imidlertid forbeholdt parter, jf. § 18 første ledd, første setning. I dette må det ligge en forutsetning om at forvaltningen kan be den som fremsetter innsynsanmodningen om tilstrekkelige informasjon til å fastslå om vilkårene for innsyn foreligger. Herunder må det kunne bes om opplysninger som gir grunnlag for å konstatere om det foreligger partsstatus og videre om vedkommende faktisk er den han eller hun utgir seg for å være.

Personopplysningsloven § 12 åpner for at fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler kan nyttes i behandlingen når det er saklig behov for sikker identifisering. Behovet for sikker identifisering for den registrerte, altså hvilke

¹⁷² FOR-2004-06-25 nr 988, Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen.

konsekvenser en forveksling kan medføre, er her av betydning.¹⁷³ Hvis risikovurderinger, hensynet til konfidensialitet og tilfredsstillende informasjonssikkerhet tilsier det, kan bruk av slike identifikasjonsmidler kan iverksettes, jfr. § 13 og personopplysningsforskriften kapittel 2.

Personopplysningsloven § 24 første ledd, andre setning slår til forskjell fra forvaltningsloven fast at den behandlingsansvarlige kan kreve at den registrerte leverer en skriftlig og undertegnet begjæring når det bes om innsyn. Årsaken er ønsket om å sikre at det er den registrerte og ikke andre som gis innsyn. Forarbeidene slår fast at begjæringen kan sendes elektronisk, men den behandlingsansvarlige kan da kreve at den registrerte lar seg identifisere tilstrekkelig.¹⁷⁴ Spørsmålet om autentisering må imidlertid ses i sammenheng med personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften kapittel 2 som begge omhandler informasjonssikkerhet.

Personopplysningsloven § 13 første ledd pålegger den behandlingsansvarlige og databehandleren gjennom planlagte og systematiske tiltak å sørge for tilfredsstillende informasjonssikkerhet i forhold til blant annet konfidensialitet ved behandling av personopplysninger. I utgangspunktet pålegges den behandlingsansvarlige og databehandleren kun å konkret vurdere informasjonssikkerheten og dernest må utfallet være at informasjonssikkerheten er tilfredsstillende.¹⁷⁵

Av § 13 siste ledd går det frem at kongen kan gi forskrift om informasjonssikkerhet ved behandling av personopplysninger, herunder regler om organisatoriske og tekniske sikkerhetstiltak. Personopplysningsforskriften § 2-1 første ledd gir anvisning på at reglene i kapittel 2 gjelder for behandling av personopplysninger som helt eller delvis skjer med elektroniske hjelpemidler der det for å hindre fare for tap av blant annet anseelse og personlig integritet er nødvendig å sikre konfidensialitet. Der det foreligger fare for slikt

¹⁷³ Ot.prp.nr. 92 (1998-1999) s. 114.

¹⁷⁴ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 122.

¹⁷⁵ Schartum og Bygrave (2004) s. 141.

tap, skal tiltakene som treffes stå i forhold til sannsynligheten for og konsekvensen av sikkerhetsbrudd, jfr. bestemmelsens andre ledd. Forskriftens § 2-4 første ledd, andre setning gir videre anvisning på at virksomheten selv skal fastlegge kriteriene for akseptabel risiko forbundet med behandlingen av personopplysninger. Av bestemmelsens andre ledd, første setning følger det at den behandlingsansvarlige skal gjennomføre risikovurdering for å klarlegge sannsynligheten for og konsekvenser av sikkerhetsbrudd.

Dersom vurderingen at informasjonssikkerhet og risiko tilsier det, kan bestemmelsene i loven og forskriften tale for at den som begjærer innsyn kan avkreves informasjon som gir grunnlag for å vurdere om innsynsrett foreligger. Det må da kunne kreves opplysninger som viser om vilkårene for å være registrert er oppfylt og videre om vedkommende faktisk er den han eller hun utgir seg for å være.

Etter dette synes det å kunne kreves av både parter og registrerte at de utleverer opplysninger som er nødvendige for å påse at innsyn ikke gis andre enn de som er berettiget. Sammenhengen mellom regelsettene synes også å tale for at adgangen til å kreve identifiserende opplysninger bør være den samme i forhold til parter og registrerte.

I relasjon til krav om innsyn hos forvaltningen ved bruk av elektronisk kommunikasjon følger det av eForvaltningsforskriften § 10 (3), bokstav a) og b) at innsyn kun gis når det kan oppnås tilfredsstillende bekreftelse på at vedkommende har krav på innsyn, og videre at risiko for uberettiget innsyn i opplysningene eller dokumentene er forebygget på en tilfredsstillende måte.¹⁷⁶ Disse bestemmelsene får anvendelse både for parter og registrerte som krever innsyn i offentlig forvaltning.

¹⁷⁶ Dersom den som begjærer innsyn i dokumenter som er signert med avansert elektronisk signatur ber om det, skal relevante sertifikater, og øvrige opplysninger som er nødvendige for å få bekreftet signaturen, utleveres sammen med dokumentet, jfr. § 10 (4) første setning.

6.2 Utlevering av informasjon

Forvaltningsloven § 20 første ledd gir forvaltningsorganet selv anledning til å avgjøre ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan dokumentene skal gjøres tilgjengelig for partene. Forvaltningsorganet har således et visst rom for skjønn vedrørende gjennomføringen av innsynsretten.¹⁷⁷ I praksis innebærer det at forvaltningsorganet kan velge mellom å gi avskrift, kopi eller adgang til å lese originaldokumentene.¹⁷⁸

Paragraf 20 andre ledd, første setning gir likevel parter krav på papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet dersom de ønsker det.¹⁷⁹ Bare der det bes om det via advokat *skal* originaldokumentene utlånes, jfr. andre ledd, andre setning.¹⁸⁰ Det må ikke foreligge særlige grunner som taler mot slikt utlån. Vurderer forvaltningsorganet det som forsvarlig og hensiktsmessig, *kan* originaldokumentene lånes ut selv om det ikke er anmodet om dette via advokat.¹⁸¹

Mens forvaltningsloven gir forholdsvis klare anvisninger på formen partsinnsyn skal gis i, legger personopplysningsloven få føringer for hvordan innsyn skal gis.

Personopplysningsloven § 24 gir registrerte rett til å kreve informasjonen skriftlig. Utover dette hjemler ikke loven rett til å få opplysninger gjennom særskilte medier eller i spesifikk utforming. Innsyn etter personopplysningsloven betinger heller ikke at det foreligge et dokument eller annet skriftmateriale. Loven oppstiller ikke noen begrensning for hvordan innsyn kan gis. Det sentrale er at innsyn gis slik at det ivaretar formålet med reglene.¹⁸²

¹⁷⁷ Frihagen (2010) s. 272.

¹⁷⁸ Woxholth (2006) s. 399.

¹⁷⁹ Dette er også lagt til grunn i Ot.prp.nr.102 (2004-2005), JDLOV-1983-2308 og Somb-1994-13 (1994 s 81).

¹⁸⁰ Woxholth (2006) s. 402.

¹⁸¹ Woxholth (2006) s. 399.

¹⁸² <http://www.personvern.uio.no/pvpn/innsyn/index2.html>

eForvaltningsforskriften § 10 (2) åpner for at tilgang til opplysninger og dokumenter hos forvaltningen kan gis i elektronisk form hvis den som begjærer innsyn godtar eller ber om det. Forskriften § 10 (5) pålegger videre forvaltningsorganet å legge til rette for at den enkelte kan få tilgang til dokumentene i en form som gjør det mulig å dokumentere innholdet overfor tredjepart. Hvis nødvendig kan det gis papirutskrift av dokumentet som er bekreftet av forvaltningsorganet. Således kan både parter og registrerte be om dokumenter og opplysninger i elektronisk form. Videre skal forvaltningsorganet legge til rette for at både parter og registrerte får tilgang på dokumenter og opplysninger i slik form innholdet kan dokumenteres for tredjepart.

6.3 Saksbehandlingstid for innsynsbegjæringer

I relasjon til saksbehandlingstid generelt, slår forvaltningsloven § 11 a første ledd fast at alle saker skal forberedes og avgjøres “uten ugrunnet opphold”. Loven og forarbeidene sier lite om kravene til saksbehandlingstid i innsynssaker. Sivilombudsmannen har lagt til grunn at uttalelser vedrørende bestemmelser om saksbehandlingstid for innsynsbegjæringer etter offentleglova kan gi veiledning.¹⁸³

Av offentleglova § 29 følger det at innsynskrav skal avgjøres “uten ugrunna opphald”. Forarbeidene gir anvisning på at “uten ugrunna opphald” innebærer så snart som praktisk mulig. De fleste innsynskrav antas å være så enkle at de bør avgjøres mottakelsesdagen. Mer tid kan benyttes hvis det må foretas undersøkelser, tas stilling til vanskelige spørsmål eller det er arbeidskrevende grunnet stor dokumentmengde. Likevel skal kravet behandles så snart som praktisk mulig.¹⁸⁴

Sivilombudsmannen har lagt til grunn at sammenhengen mellom offentleglova og forvaltningsloven tilsier at en part ikke bør stilles dårligere enn den som ikke er part.

¹⁸³ Somb-2005-14 (2005 s 101).

¹⁸⁴ Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 151.

Videre har Ombudsmannen understreket at innsyn ofte er en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre andre rettigheter gjeldende og derfor må gis høy prioritet.¹⁸⁵

Personopplysningsloven oppstiller til forskjell fra forvaltningsloven en klar frist for å svare på henvendelser om informasjon. Av § 16 første ledd følger det at den behandlingsansvarlige skal svare på henvendelser om innsyn etter § 18 uten ugrunnet opphold og senest innen 30 dager fra den dagen henvendelsen kom inn.

I henhold til personopplysningslovens forarbeider beror vurderingen av hvorvidt det foreligger begrunnet opphold på en konkret vurdering av blant annet hvor vanskelige spørsmål gjennomføringen av rettigheten reiser, omfanget av kravet og den behandlingsansvarliges arbeidsmengde ellers.¹⁸⁶ Hvorvidt den som har bedt om innsyn trenger en rask avgjørelse skal vektlegges. Likeledes skal det tas hensyn til om vedkommende har klage- eller søksmålsfrister å forholde seg til. Vurderingstemaene for hva som ligger i begrunnet opphold i forhold til saksbehandlingstid synes således langt på vei å være de samme for innsynsbegjæringer etter forvaltningsloven og personopplysningsloven.

¹⁸⁵ Somb-2005-14 (2005 s 101).

¹⁸⁶ Ot.prp.nr.92 (1998-1999) s. 116f.

7 Avsluttende bemerkninger

Etter at forvaltningsloven trådte i kraft i 1967, har partsinnsynsretten i blitt utvidet flere ganger, senest i 2006.¹⁸⁷ Blant annet har retten til innsyn etter at vedtak er fattet blitt lovfestet og lovens dokumentbegrep er gjort teknologinøytralt.

Også registrertes rett til innsyn har blitt utvidet den senere tiden. Da personopplysningsloven erstattet personregisterloven¹⁸⁸ i 2000, ble blant annet rett til innsyn i manuelle og elektronisk lagrede opplysninger likestilt. Likeledes fikk registrerte samme rett til innsyn i opplysninger om seg selv i offentlig og privat sektor.¹⁸⁹

Utvidelsen av disse individuelle innsynsrettighetene indikerer at lovgiver har hatt et økt fokus på enkeltmenneskets rett til kunnskap om opplysninger som angår en selv når de behandles av offentlig forvaltning.

Hovedproblemstillingen i oppgaven har vært å undersøke rekkevidden av innsynsretten for parter og registrerte i saker som gjelder enkeltvedtak. I avhandlingens del 5 har jeg sett på om regelsettene gir en videre innsynsrett sammen enn hver for seg. Jeg har her undersøkt rekkevidden av hvert regelsett og samtidig sammenlignet disse. Regelsettene har vist seg å gi en videre innsynsrett sammen enn hver for seg. Dette gjelder både hvem som kan kreve innsyn, hvem innsyn kan kreves hos, hva det kan kreves innsyn i og på hvilke tidspunkt innsyn kan kreves i forbindelse med enkeltvedtak.

¹⁸⁷ Se blant annet Ot.prp.nr.3 (1976-1977) s. 80 og Ot.prp.nr.102 (2004-2005) s. 45ff.

¹⁸⁸ Lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48.

¹⁸⁹ Ot.prp.nr. 92 (1998-1999) s. 65.

Det kan imidlertid spørres hvor god kunnskap parter og registrerte har om sine lovfestede innsynsrettigheter. Likeledes kan det spørres hvor god kunnskap forvaltningen har om innsynsrettighetene til parter og registrerte.

Jeg har ikke funnet kilder som sier noe om borgernes og forvaltningens kunnskap om retten til partsinnsyn etter forvaltningsloven. I forbindelse med enkeltvedtak står imidlertid ofte vesentlige interesser på spill. Det kan for eksempel dreie seg om retten til en økonomisk stønad eller til å drive en bestemt type virksomhet. Slike vedtak har ofte direkte og følbare konsekvenser for dem de gjelder.

Den sterke interessen i sakens utfall gir partene en klar oppfordring til å bidra til at avgjørelsen treffes på riktig grunnlag. Ikke minst gjelder dette i klagesaker, der partene er nødt til å sette seg inn i grunnlaget for vedtaket for å kunne komme med innsigelser og tilleggsinformasjon. Dette gjør det naturlig å anta at mange gjør seg kjent med retten til partsinnsyn, og at i hvert fall noen av disse faktisk også krever innsyn i sakens dokumenter.

Registrerte og behandlingsansvarliges kunnskap om og holdninger til personvern og personopplysningsloven ble kartlagt i to undersøkelser utført av Transportøkonomisk Institutt i 2005.

Befolkningsundersøkelsen¹⁹⁰ viste at registrerte hadde stor tillit til at personvernet ivaretas. Få reflekterte imidlertid over eller brydde seg om at personopplysninger om dem ble samlet inn. Dette gjaldt også de som ikke stolte på at personvernet ble tilstrekkelig ivaretatt. På bakgrunn av dette ble det i rapporten stilt spørsmålstegn ved forutsetningen om at den enkelte skal ivareta sitt eget personvern.

¹⁹⁰ Ravlum (2005)a.

Virksomhetsundersøkelsen¹⁹¹ viste at behandlingsansvarlige i både offentlig og privat sektor var positive til personopplysningsloven, men at kunnskapen om loven og den behandlingsansvarliges plikter var liten. Kun et mindretall oppfylte lovens krav.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hvorfor registrerte og behandlingsansvarlige mangler interesse for eller kunnskap om personopplysningsloven. Det kan synes som om det ikke bare er en utfordring å gi regler om innsyn som setter den enkelte i stand til å ivareta sine interesser i møte med offentlig forvaltning. Forvaltningen og borgerne må også gis kunnskap om reglene. En bevisstgjøring rundt hensynene bak reglene kan kanskje også øke forståelsen for og utnyttelsen av innsynsretten.

¹⁹¹ Ravlum (2005)b.

Kilderegister

7.1 Lover

1962	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 nr.8.
1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967.
1978	Lov om personregistre m.m. av 9. juni 1978 nr. 48 (opphevet).
1997	Lov om folketrygd av 28. februar 1997 nr. 19.
2000	Lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31.
2005	Lov om mekling og rettergang i sivile tvister av 17. juni 2005 nr. 90.
2006	Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16.

7.2 Forskrifter

FOR-2000-12-15-1265	Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften).
FOR-2004-06-25 nr. 988	Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften).

7.3 Forarbeider mv

NUT-1958-3	Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.
NOU 1997:19	Et bedre personvern - forslag til lov om behandling av personopplysninger.
NOU 1999:27	« Ytringsfrihed bør finde Sted » Forslag til ny Grunnlov § 100.
NOU 2009:15	Skjult informasjon - åpen kontroll Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker.
Ot.prp.nr.38 (1964-1965)	Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
Ot.prp.nr.27 (1968-1969)	Om lov om ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover.
Ot.prp.nr.3 (1976-1977)	Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.).
Ot.prp.nr.92 (1998-1999)	Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).
Ot.prp.nr.56 (1999-2000)	Om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover.

Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Innst.O.nr.51 (1999-2000) Innstilling fra justiskomiteen om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven).

St.meld. nr. 32 (1997-1998) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

7.4 Konvensjoner

EMK Den europeiske menneskerettskonvensjonen, Roma, 4. november 1950.

7.5 Traktater

EF-traktaten Traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap, Roma, 25. mars 1957.

7.6 EU-direktiver

EP/Rdir 95/46 EF Europa-parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av sådanne opplysninger (Personverndirektivet).

7.7 EF-domstolen

C-221/89 The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte Factorame Ltd and others, European Court Reports, 25. juli 1991.

C-215/01 Staatsanwaltschaft Augsburg beim Amtsgericht Augsburg v. Bruno Schnitzer. European Court Reports, 17. september 2002.

7.8 Uttalelser fra Artikkel 29-gruppen

01248/07/EN WP 136 Opinion 4/2007 on the concept of personal data

10107/05/EN WP 105 Working document on data protection issues related to RFID technology.

7.9 Uttalelser fra Lovavdelingen

Sak 342/1959E

Sak 1960/88 E Uttalelser fra barnevernet etter barnevernloven § 41.

JDLOV-1983-2308 Forvaltningsloven § 20 - Rett til kopier.

JDLOV-1990-2231 Spørsmål vedrørende dokumentinnsyn.

JDLOV-2003-395 Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Dokumentinnsyn og klage i sak om sperring av adresse.

JDLOV-2004-4600 Avklaring av forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven.

JDLOV-2009-1084 Partsinnsyn i barnevernssaker. Barnevernloven § 6-3. Forvaltningsloven § 18.

7.10 Uttalelser fra Sivilombudsmannen

- Somb-1987-44 (1987 s 109) Tvungen renovasjon - behandling av søknad om områdebestemt unntak.
- Somb-1970-35 (1970 s 73) Parts adgang til å gjøre seg kjent med saksdokument i barnevernsnemnd.
- Somb-1994-13 (1994 s 81) Dokumentinnsyn - rett til kopiering av saksdokumenter.
- Somb-2005-14 (2005 s 102) Saksbehandlingstid i saker om innsyn i pasientjournal. (Offentlighet i forvaltningen og rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter).

7.11 Bøker, artikler mv

- Blekeli og Selmer (1977) Blekeli, Ragnar Dag og Knut S. Selmer (red.). *Data og personvern*. Oslo, 1976.
- Boe (2005) Boe, Erik Magnus. *Rettsikkerhet*. I: Rettsfilosofi. Foreløpig utgave. Oslo, 2005, s. [201]-217.
- Eckhoff og Smith (2010) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 9. utgave. Oslo 2009.
- Frihagen (1992) Frihagen, Arvid. *Forvaltningsrett Bind II*. 5. utgave. Bergen, 1992.
- Frihagen (2010) Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen. *Frihagens forvaltningsrett Bind 1*. 2. utgave. Bergen 2009.

- Gisle m.fl. (2003) Jusleksikon. Jon Gisle ... [et al]. Drammen, 2002.
- Graver (2007) Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*. 3. utgave. Oslo 2007.
- Matheson og Woxholth (1990) Matheson, Wilhelm og Geir Woxholth. *Lovavdelingens uttalelser (1976-1988)*. Oslo 1990.
- Schartum (1993) Schartum, Dag Wiese. *Rettsikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning*. Oslo, 1993.
- Schartum (2000) Schartum, Dag Wiese. *Lov om behandling av personopplysninger*. I: Lov og Rett. 2000, s. 543-566. [Sitert fra Lovdata]
- Schartum (2006) Schartum, Dag Wiese. *Om forholdet mellom personopplysningsloven og offentlighetsloven mv* . I: Yulex. 2006, s. 29. [Sitert fra Lovdata]
- Schartum (2010) Schartum, Dag Wiese. *Kommentar til personopplysningsloven*. I: Norsk lovkommentar nettversjon [sitert 12.4.2010].
- Schartum og Bygrave (2004) Schartum, Dag Wiese og Lee A. Bygrave. *Personvern i informasjonssamfunnet En innføring i vern av personopplysninger*. Oslo, 2003.
- Schartum og Bygrave (2006) Schartum, Dag Wiese og Bygrave, Lee A. *Utredning av behov for endringer i personopplysningsloven*. Oslo 2006.

[http://www.personvern.uio.no/pvpn/artikler/utredning_person
opplysningsloven.pdf](http://www.personvern.uio.no/pvpn/artikler/utredning_person_opplysningsloven.pdf) [sitert 25.04.2010]

Sejersted m.fl. (2004) Sejersted, Frederik ... [et al.] *EØS-rett*. 2. utgave. Oslo, 2004.

Wiik Johansen m.fl. (2001) Wiik, Michal Johansen ... [et al.] *Personopplysningsloven
Kommentarutgave*. Oslo, 2001.

Woxholth (2006) Woxholth, Geir. *Forvaltningsloven med kommentarer*. Oslo, 2006.

7.12 Undersøkelser

Ravlum (2005)a Ravlum, Inger-Anne. *Setter vår lit til Storebror ... og alle småbrødre med?* Oslo 2005. <http://www.toi.no/article13453-8.html> [sitert 25.04.2010]

Ravlum (2005)b Ravlum, Inger-Anne. *Behandling av personopplysninger i norske virksomheter. En spørreundersøkelse om personvern og personopplysningsloven*. Oslo 2005.
<http://www.toi.no/article18652-8.html> [sitert 25.04.2010]

7.13 Henvisninger til internett

Uttalelser fra Artikkel 29-gruppen:

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/

Personvern på nett. Om rett til individuelt innsyn etter personopplysningsloven:

<http://www.personvern.uio.no/pvpn/innsyn/index2.html>